

# LAS AGUAS ESPAÑOLAS EN LA COSTA AFRICANA

José Manuel Lacleta \*

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ESPACIOS MARINOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL ACTUAL. A) Aguas interiores. B) Mar territorial. C) Zona Contigua. D) Plataforma continental y zona económica exclusiva. III. LA DELIMITACIÓN ENTRE LAS MASAS CONTINENTALES. A) El islote Perejil. B) Ceuta y su costa. C) Los peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas. D) Melilla y las islas Chafarinas. IV. CONCLUSIÓN

## I. INTRODUCCIÓN

Antes de considerar en detalle las cuestiones relativas a las aguas bajo jurisdicción española ante la costa continental norteafricana y su delimitación respecto de las correspondientes al Reino de Marruecos, parece útil recordar brevemente con toda la precisión necesaria cuáles son, en el Derecho Internacional general contemporáneo, los espacios marinos que quedan o pueden quedar bajo la jurisdicción de los Estados ribereños<sup>1</sup>.

El Derecho Internacional del mar, en lo que concierne a los espacios sometidos a la autoridad de los Estados, ha evolucionado rápidamente en la segunda mitad del siglo XX, especialmente desde el final de la II Guerra Mundial. En efecto, durante un largo período histórico, que algunos consideran como el del derecho internacional clásico (y esto es muy cierto por lo que se refiere al derecho del mar), sólo se conocían dos espacios marinos: el alta mar, o mar libre, y una estrecha franja bordeando las costas sometida a la autoridad del Estado ribereño, el mar territorial, en España denominado hasta fecha muy reciente, aguas jurisdiccionales. Esta situación, producto del triunfo de

---

\* Embajador de España. Miembro del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya. Antiguo miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

© José Manuel Lacleta. Todos los derechos reservados.

Este es el texto de una conferencia pronunciada en la última Semana de Estudios del Mar de la Asociación de Estudios del Mar, celebrada en octubre de 2003 en la ciudad de Melilla.

<sup>1</sup> Esta aclaración es necesaria por cuanto, debido a ciertas terminologías tradicionales en España, que no corresponden a las actuales, vemos con harta frecuencia confundir nociones como las de “mar territorial” con “zona económica”, “aguas jurisdiccionales” con “mar territorial”, y otras que es necesario evitar.

las tesis de Grocio, defensor de la noción del *mare liberum*, frente a las ideas de Selden, partidario del *mare clausum*, sólo conoció la controversia en torno a la anchura de la franja de mar territorial en la que el Estado ribereño ejercía su autoridad, siempre respetando la servidumbre del "paso inocente" de los buques extranjeros.

Las grandes potencias marítimas, Inglaterra, Francia, en su momento Alemania y últimamente Estados Unidos, siempre pretendieron que esa anchura no podía ser mayor de tres millas náuticas. Y efectivamente, la "regla de las tres millas" tuvo un largo período de vigencia aunque algunos países no la aceptasen. España siempre pretendió 6 millas, junto con otros países del Mediterráneo; los escandinavos mantenían 4 millas y otros, como Rusia y posteriormente algunos países sudamericanos, llegaron a declarar mares territoriales de 12 millas. Un intento realizado por la Sociedad de Naciones, en 1930, para llegar a un acuerdo general sobre la anchura del mar territorial, no tuvo éxito. En cambio en aquellos años, la década de los veinte y treinta, sí encontró aceptación la noción de una zona contigua al mar territorial, de anchura limitada a 6 ó 12 millas, en la que el Estado ribereño podría ejercer ciertas competencias, especialmente fiscales, de inmigración y sanitarias con objeto, sobre todo, de reprimir el contrabando realizado con embarcaciones rápidas.

Pero, como hemos indicado antes, las grandes novedades en el Derecho del mar aparecen al término de la II Guerra Mundial, ante todo con la Proclama del Presidente de los Estados Unidos, en aquel momento el Sr. Truman (1945), declarando la pertenencia a ese país de la plataforma continental ante sus costas; en un momento veremos las consecuencias de aquella proclama. Antes, quisiera mencionar otra evolución, aparentemente de menor importancia, pero que la tiene -y grande- para el objeto de nuestro estudio: se trata de la legitimación del trazado de líneas de base rectas para la medición de la anchura del mar territorial. Con algunos precedentes más antiguos (p. ej., en las *King's Chambers* inglesas) esa posibilidad fue considerada legítima cuando la admitió, con ciertas condiciones, el Tribunal Internacional de Justicia, en 1951, al resolver un largo litigio sobre pesquerías entre la Gran Bretaña y Noruega. Es una cuestión que: tiene gran importancia en el caso de todos los territorios españoles en la costa africana.

Volvamos ahora a la Proclama Truman, inmediatamente imitada por un buen número de países americanos, y sus consecuencias. La práctica de los Estados legitimó rápidamente esa apropiación de un espacio submarino que respetaba el régimen de alta mar de las aguas suprayacentes, pero inmediatamente otros Estados intentaron "apoderarse" también de esas aguas, sea considerándolas como aguas "epicontinentales", sea, simplemente, proclamando mares territoriales de 200 millas de ancho, prescindiendo de las características de sus fondos. Esta situación, y los consiguientes incidentes, dieron lugar a la convocatoria de la I Conferencia de las N.U. sobre el Derecho del Mar. Seré breve: la Conferencia no logró un acuerdo sobre el mar territorial y su mayor logro, en la materia que nos interesa, fue la codificación de una serie de reglas sobre la plataforma continental que, sin embargo, podía extenderse hasta donde fuera posible su explotación. Pero al progresar la técnica, el límite exterior de la plataforma también avanzaba. La necesidad de poner un límite final a este avance

estuvo en el origen de la III Conferencia y, por tanto, de la Convención de Montego Bay, que es el instrumento jurídico internacional que reglamenta hoy en día el régimen de los espacios marinos y, en principio, su delimitación, también entre los Estados costeros. A continuación examinaremos los resultados de la Conferencia en esta materia.

## **II. LOS ESPACIOS MARINOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL ACTUAL**

### **A) Aguas interiores**

La Convención de Montego Bay sólo les dedica un artículo (el 8) para indicar que son las situadas en el interior de la línea de base del mar territorial, pero se deduce del art. 11 que también las aguas encerradas por las construcciones portuarias permanentes más alejadas de la costa forman parte de las aguas interiores. Pero la parte más importante de esas aguas es la que resulta del trazado de líneas de base rectas para la determinación de la anchura del mar territorial. El trazado de esas líneas está sujeto a las disposiciones del art. 7 que sólo las admite en los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa y en su proximidad inmediata. Además, el trazado de las líneas no debe apartarse de manera apreciable de la dirección general de la costa y las zonas de mar situadas del lado de tierra han de estar suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores.

En este punto es conveniente señalar que la inmensa mayoría de los Estados que han trazado estas líneas de base rectas, lo han hecho con manifiesto abuso, pero lo que podríamos llamar "abuso generalizado" no ha dado lugar a protestas. España también lo ha hecho así y ha rodeado casi todas sus costas peninsulares e insulares de líneas de base rectas que, en mi opinión, salvo en el caso de las rías y las islas gallegas, cometen el mismo abuso que otros muchos países. Pero, y éste es el punto que más nos interesa ahora, Marruecos también ha abusado y, sobre todo, no se ha limitado al abuso general, encerrando aguas entre promontorios que no llegan a constituir profundas escotaduras o aberturas, sino que, en ocasiones, ha apoyado algunas de sus líneas de base en puntos de la costa en los que no ejerce soberanía y, también, vulnerando lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 7, ha trazado líneas que aíslan -mejor dicho, pretenden aislar- el mar territorial y las aguas interiores de otro Estado, en este caso España, de la alta mar o de una zona económica exclusiva. Se me dirá que Marruecos todavía no es Parte contratante, a diferencia de España, en la Convención de Montego Bay. Eso es cierto, pero las normas que acabo de invocar están codificadas en esa Convención, no creadas por ella, puesto que forman parte del Derecho general consuetudinario y disposiciones análogas aparecían en la Convención de 1958 sobre el mar territorial. Volveremos sobre este punto al tratar de Melilla, Ceuta, Vélez de la Gomera, Alhucemas y las Islas Chafarinas.

## B) Mar territorial

Tras los fracasos de 1930, 1958 (I Conferencia de las N.U.) y 1960 (II Conferencia), la III Conferencia consiguió fijar la anchura máxima del mar territorial en 12 millas (art. 3 de la Convención de Montego Bay). En realidad ya antes de la entrada en vigor de esa Convención, que no tuvo lugar hasta 1994, esa regla era aceptada como derecho general. En el caso que nos interesa ahora, tanto España, que ratificó la Convención en 1997, como Marruecos, se atienen a ella, aunque Marruecos no es Parte contratante pero sí ha iniciado los trámites internos necesarios para su adhesión (Hoy en día es uno de los muy pocos Estados con litoral marítimo que todavía no lo han hecho). En cualquier caso, España estableció un mar territorial de 12 millas mediante la Ley 10/77, de 4 de enero, es decir 20 años antes de quedar formalmente vinculada a la Convención. Marruecos también estableció un mar territorial de 12 millas mediante el Dahir "portant loi" n.º. 1-73-211, de 5 de marzo de 1973, antes de que la III Conferencia iniciara sus trabajos sustantivos.

En cuanto a la delimitación del mar territorial tanto nuestra Ley como el Dahir marroquí se atienen al principio de equidistancia y la coincidencia de los textos es casi absoluta. La Ley española dice "salvo acuerdo en contrario", y la marroquí, "sauf convention particulière". Con ello también son conformes a lo dispuesto en la Convención cuyo art. 15 establece que ningún Estado cuyas costas sean adyacentes o estén situadas frente a las de otro "tendrá derecho, salvo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media cuyos puntos sean equidistantes" de las líneas de base. Sin embargo la Convención añade que esa disposición "no será aplicable cuando por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial ... en otra forma". El texto no da ninguna indicación sobre cuáles puedan ser esas "otras" circunstancias especiales y nuestra interpretación es que su alegación y efectos habrán de ser negociadas por los Estados interesados por lo que, mientras no se llegue a un acuerdo - como indica el derecho interno de ambos países - la línea equidistante es el único límite posible.

En cuanto a las líneas de base España las trazó mediante el Decreto 627/1976, de 5 de marzo y Marruecos y Marruecos por el Decreto 2-75-311 de 21 de julio de 1975. España protestó el trazado de esas líneas mediante nota verbal de 7 de febrero de 1976 puesto que "ese decreto, en violación de normas de derecho internacional reconocidas universalmente, toma como puntos de referencia para el trazado de las líneas de base territorios que se encuentran bajo soberanía española.... Con la delimitación efectuada por ese decreto se produciría un aislamiento de aguas interiores españolas respecto de la alta mar... El Gobierno español formula, en consecuencia, la más enérgica protesta por las violaciones de la soberanía española...". Esta protesta permite a España desconocer las líneas de base rectas de Marruecos en todos los casos en los que se apoyan en territorio español o encierran aguas españolas, lo que, como veremos en breve, ocurre en varios casos.

### **C) Zona contigua**

La Convención de 1982 no le dedica gran atención. Se limita a reiterar que en ella el Estado ribereño puede tomar medidas de fiscalización para prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios, cometidas en su territorio o en el mar territorial. La única novedad, necesaria al admitir las 12 millas de mar territorial, consiste en llevar su límite exterior a 24 millas medidas desde las líneas de base del mar territorial. A diferencia de la Convención de 1958, nada dice sobre su delimitación entre Estados. Personalmente creo que ello se debe a que al tratarse de aguas sobre la plataforma continental o en la zona económica exclusiva, sus límites laterales, y en su caso los frontales, habrán de coincidir con los de esos espacios.

### **D) Plataforma continental y zona económica exclusiva**

Las grandes novedades introducidas por la III Conferencia, aceptadas en la práctica de un gran número de Estados incluso antes de la terminación de la Conferencia y, como no podía ser de otra forma, recogidas en la Convención de Montego Bay, consisten en la fijación de un límite exterior último para la plataforma continental "jurídica" en el borde exterior del margen continental geomórfico, la aceptación de una plataforma continental "jurídica" hasta 200 millas de las líneas de base (aunque no exista plataforma geomórfica) y la subsunción de la plataforma y las aguas suprayacentes en la nueva zona económica exclusiva de 200 millas de anchura. También en este punto, las legislaciones internas de Marruecos y España se anticiparon a la terminación de la Conferencia y a la entrada en vigor de la Convención. Por la Ley 15/1978, de 20 de febrero, España estableció una zona económica exclusiva de 200 millas de anchura pero (disposición adicional primera) sólo en sus costas atlánticas aunque deja abierta la posibilidad de extenderla a otras costas españolas, que evidentemente no pueden ser más que las del Mediterráneo. Ello no obsta a que España ejerza sus derechos sobre los fondos marinos considerados como plataforma continental hasta 200 millas desde la costa, posibilidad que no existe en el Mediterráneo, donde es necesaria su delimitación respecto de Marruecos y otros países de los que no hemos de ocuparnos ahora (Argelia, Italia – ya efectuada - y Francia). Marruecos, por su parte, estableció su zona económica exclusiva de 200 millas de anchura, en todas sus costas, mediante el Dahir nº. 1-81-178 de 8 de abril de 1981 que promulgó la ley 1-81.

En cuanto a la delimitación, las disposiciones españolas y marroquíes no son tan concordantes como en el caso del mar territorial. Como es bien sabido, las de la Convención de Montego Bay, que constituyen una transacción tras una larga y dura negociación, no son excesivamente claras. La Ley española de 1978, al igual que la relativa al mar territorial, establece el recurso a la equidistancia, "salvo lo que se disponga en tratados internacionales". En cambio el Dahir marroquí sólo acude a la equidistancia "sin perjuicio de las circunstancias geográficas o geomorfológicas, en las que, teniendo en cuenta todos los factores pertinentes, la delimitación deberá ser efectuada de conformidad con los principios equitativos, consagrados por el derecho internacional, por vía de acuerdo bilateral entre Estados" (art. 11). Según la Convención de Montego Bay (arts. 74 y 83) tanto la plataforma continental como la zona económica

se delimitan mediante acuerdo, de conformidad con el derecho internacional, a fin de llegar a un resultado equitativo. El texto no aclara qué dice a este respecto el derecho internacional: la interpretación de esa referencia al Derecho internacional hay que deducirla de la práctica de los Estados, de otros tratados o convenciones y de las decisiones de los tribunales internacionales, arbitrales o judiciales, especialmente las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. No es posible, en esta ocasión, estudiar ese interesantísimo tema. En mi trabajo publicado por ASESMAR en el volumen correspondiente a su XVII Semana de Estudios (1999)<sup>2</sup>, encontrará el lector interesado las razones por las que estimo que la jurisprudencia reciente de ese Tribunal, después de varias sentencias muy oscuras en cuanto a las normas aplicadas, desde los asuntos Malta - Libia, en 1985 y Jan Mayen<sup>3</sup>, en 1993, parte del trazado de una línea equidistante para luego corregirla si considera que el resultado no es equitativo, corrección que realiza con criterio basado en la proporcionalidad (extremadamente flexible) entre longitudes costeras y superficies marinas, así como en la participación real de las poblaciones costeras en la explotación de los recursos naturales conocidos. Desde 1999, dos nuevas sentencias confirman esta interpretación<sup>4</sup>.

Ya han quedado expuestos los datos jurídicos, internacionales e internos, necesarios para abordar el examen particular de todos los problema relativos a los espacios marítimos españoles en la orilla sur del Mediterráneo. Comenzaremos ese examen por la indicación de cuál podría ser la delimitación de las aguas españolas respecto de las marroquíes derivada de las masas continentales de ambos países, es decir, la delimitación "intercontinental" desde su primer contacto en el Atlántico, al Oeste del estrecho de Gibraltar, hasta el punto en que la costa marroquí deja de ser significativa, sustituida por la argelina: esta línea tiene también importancia para la determinación de las aguas de Ceuta y la isla de Alborán. A continuación examinaremos la situación en torno a los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera, para terminar, dedicándoles toda la atención que merecen, a los difíciles y complicados problemas de Melilla -con especial interés, su puerto- y las Islas Chafarinas.

### III. LA DELIMITACIÓN ENTRE LAS MASAS CONTINENTALES.-

El punto inicial, en el Oeste, de esta delimitación, habría de ser un punto triple entre España, Portugal y Marruecos. No parece que su determinación hubiera de ser muy difícil. Tampoco es necesario que sea un punto de triple equidistancia, pero sí está vinculado a la delimitación de las zonas económicas exclusivas española y portuguesa. En los acuerdos firmados por esos dos países en Guardafui, en febrero de 1976, se establecía como límite de los respectivos mares territoriales y plataformas continentales, el meridiano 7° 26 ' 30 " Oeste. En aquel momento ninguno de los dos países había establecido zona económica y, por lo demás y debido a motivos que no es necesario explicar ahora, los acuerdos no fueron ratificados y no han entrado en vigor. Hoy en día, cuando ambos países son Partes en la Convención de Montego Bay y han proclamado

<sup>2</sup> Págs 49 a 83.

<sup>3</sup> Litigio entre Noruega y Dinamarca relativo a la delimitación entre la isla de Jan Mayen y Groenlandia.

<sup>4</sup> Asuntos Qatar – Bahrein, en 2001 y Camerún – Nigeria, en 2002.

sus zonas económicas exclusivas, sería oportuno revisar y ratificar esos acuerdos, lo que no excluye su modificación, que para España no sería necesaria puesto que el meridiano corregía a favor de España la línea equidistante respecto de la costa portuguesa, que provocaba una importante entrada de la zona portuguesa en aguas del Golfo de Cádiz. En cualquier caso es indudable que respecto de Marruecos se mantendría la equidistancia.

Por tanto, a partir del punto de equidistancia entre las costas peninsulares y las marroquíes situado sobre la línea de delimitación hispano-portuguesa, la delimitación entre las zonas económicas de España y Marruecos, seguiría el criterio de equidistancia - no hay razón de ningún tipo para abandonarlo- hasta el punto en que, ya en la entrada del Estrecho de Gibraltar, la línea delimitaría también las respectivas zonas contiguas, incluidas en las zonas económicas y luego exclusivamente los mares territoriales, a partir de las 24 millas de distancia, es decir, entre los cabos Trafalgar y Espartel. Ya en el Estrecho se podría discutir si son admisibles, a efectos de delimitación, las líneas de base rectas trazadas por Marruecos, especialmente la que va del Cabo Espartel a Punta Leona. Aunque esta línea es abusiva, realmente, y debido a la predominancia de los puntos salientes, sus efectos sobre la línea media equidistante entre costas enfrentadas son muy pequeños y el abuso no es mayor que el cometido por otras muchas líneas de ese tipo en el mundo entero y que no han sido protestadas. En mi opinión, y teniendo en cuenta el régimen especial de las aguas del Estrecho (paso en tránsito) y la existencia del esquema de separación de tráfico, no tiene interés real la objeción a esa línea de base.

Siguiendo hacia el Este aparecen dos cuestiones mucho más importantes: la isla de Perejil y, sobre todo, Ceuta. Trataremos de ellas con más detalle en su momento. En este epígrafe me limitaré a afirmar que, en mi opinión, Perejil no debe afectar a la línea media en el Estrecho, mientras que la presencia de Ceuta sí la afecta, y grandemente, puesto que desvía el límite hacia el Sur hasta tocar tierra, en las proximidades de Benzú y produce una nueva línea de delimitación, no intercontinental, sino entre España (en Ceuta) y Marruecos que, trazada por equidistancia entre la costa ceutí y la marroquí se extiende, en el Estrecho, de N. a S. y, luego, partiendo de la costa S. de Ceuta. hacia el SE, primero y el NE., después, para reunirse con la línea equidistante entre la península y la costa continental africana unas 30 millas al E. de Punta Almina. Desde aquí la línea seguiría hacia el E. delimitando la zona económica exclusiva respecto de la plataforma continental española -recordemos que España no ha establecido zona económica - hasta un punto que no parece difícil determinar. En mi opinión habría de ser el de triple equidistancia entre España, Marruecos y Argelia, no muy lejos del punto en el que, hoy día, se produce el cambio de dirección de S. a E. de la línea establecida por el Decreto español 1315/1997, de 1 de agosto, modificado el 31 de marzo de 2000, que creó la Zona de Protección pesquera. Ese punto está a 37 millas de la costa española, y situado en la continuación en el mar de la frontera entre Marruecos y Argelia.

En este tramo la única dificultad a resolver es la del efecto de la isla de Alborán, situada a 45 millas de la costa española de Almería y 35 del Cabo Tres Forcas, en Marruecos, es decir, más cerca de la marroquí que de la española. En este punto es preciso recordar

que según el art. 121 de la Convención de Montego Bay, las islas generan los mismos espacios marinos que las costas continentales, salvo el caso de “las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia”, que no tendrán zona económica ni plataforma continental. ¿Entra Alborán en esta categoría? La respuesta afirmativa a esta pregunta es muy plausible: Alborán nunca ha tenido una población civil asentada en la isla, ni parece posible mantener en ella una actividad económica propia, aunque sí tienen valor económico - y ecológico - sus aguas. España mantiene en la isla un faro y, ocasionalmente, un destacamento militar. A mi juicio el valor de estos hechos consiste en garantizar el respeto de la soberanía española, y considero que, a pesar de las incomodidades y gastos, el destacamento militar debería ser mantenido de manera permanente. Es también importante que España ha dictado normas jurídicas específicas aplicables en sus aguas, aunque tan sólo en un espacio reducido: prohibición de pesca a menos de una milla de la costa y reglamentación pesquera especial en la plataforma continental geográfica – muy reducida – al SW. de ella. Por lo demás España también ha procedido a capturar pesqueros extranjeros, evidentemente también marroquíes, en las aguas próximas a la isla. Pero, a mi juicio, ello no da a la isla el carácter de “habitada” ni permite afirmar que tenga vida económica propia. Y sin embargo sería posible encontrar un argumento favorable a Alborán en el caso de la isla Jan Mayen, ya citado anteriormente: en ese asunto, y a pesar de la obvia opinión contraria de Dinamarca, el tribunal Internacional de Justicia no dudó en admitir que Jan Mayen, isla ciertamente mucho mayor que Alborán, pero habitada en permanencia tan sólo por unas decenas de personas - fundamentalmente al servicio de una importante estación meteorológica - generaba plataforma continental y zona pesquera. Me limitaré a señalar que si Alborán es tenido en cuenta, dándole pleno efecto para el trazado de una línea equidistante, ésta tendría una gran desviación hacia el Sur y llegaría a pasar a no más de 3 ó 4 millas del límite exterior del mar territorial marroquí en el Cabo Tres Forcas, con la consiguiente desproporción entre las longitudes costeras de la minúscula isla y el espacio marino engendrado más allá de la línea equidistante entre las costas continentales. En mi opinión este efecto no sería considerado equitativo y, personalmente considero mucho más probable una solución con claros precedentes en el Mediterráneo en la delimitación entre Italia y Túnez<sup>5</sup>. En este caso, las islas de Pantellaria, Linosa, Lampedusa y Lampione, en situación análoga a la de Alborán, no se tuvieron en cuenta para el trazado de la línea equidistante intercontinental, sino que fueron rodeadas por unas “burbujas”, de 12 millas de radio en las deshabitadas y 13 en las habitadas, que sobresalían al sur de la línea de delimitación equidistante convenida por ambas Partes. Añadiré, por último, que esta posibilidad es tanto más interesante para España en cuanto que una situación idéntica ocurre en la necesaria delimitación entre las aguas de las islas de Madeira y Canarias debido a la presencia de las Islas Selvagens, islotes portugueses situados al S. de la línea equidistante entre los archipiélagos. Pasamos ahora a los problemas que aparecen en la costa africana, de W. a E.: Perejil, Ceuta, Vélez, Alhucemas, Melilla y Chafarinas.

---

<sup>5</sup> Acuerdo entre Italia y Túnez, de 20 de agosto de 1971, artículo II.



### **A) El islote Perejil**

Si nos estuviéramos ocupando de este islote hace poco más de un año, nos habríamos de limitar a aplicar las reglas bien conocidas del Derecho del Mar, aunque, a diferencia de otros autores no nos preocuparía la calificación como isla o islote deshabitado -que efectivamente es- puesto que en el espacio marino restringido del Estrecho de Gibraltar, por muy habitado que estuviera no hay posibilidad de generar plataforma continental ni zona económica: El problema es exclusivamente de mar territorial y el trazado de una línea equidistante es perfectamente posible. No obstante surgen algunas preguntas: ¿es admisible que la línea de base recta marroquí encierre al islote dentro de aguas interiores marroquíes? Evidentemente no. Pero, yendo más lejos, aunque poco más. ¿es admisible que, por la preponderancia de Punta Leona, el mar territorial correspondiente al islote, quede encerrado dentro del mar territorial marroquí? En una interpretación muy extensiva del art. 7.6 de la Convención de Montego Bay, podría concluirse que la posibilidad no es admisible; pero hay que notar que esa disposición sólo se refiere a las consecuencias del trazado de líneas de base recta, pero no sería aplicable cuando la situación resulta del trazado de líneas de equidistancia partiendo de la línea de base natural: la de la bajamar. Además, en las circunstancias del Estrecho, no hay posibilidad material de extender el mar territorial del islote hasta el alta mar o una zona económica exclusiva: no hay más que mares territoriales. La única conclusión jurídica es la de que nos encontramos ante un caso evidente de las circunstancias especiales previstas en el art. 15. En este supuesto me inclinaría a aceptar la idea de una “zona de seguridad” en torno a la isla siempre y cuando no fuera encerrada por líneas de base rectas marroquíes.

Estas consideraciones sólo tienen un valor relativo en la actualidad, después del incidente ocurrido el verano de 2002 y la solución del respeto del *statu quo*. Para España podría ser el de su soberanía en el islote como dependencia de Ceuta; para Marruecos el de su reivindicación. Una interpretación neutral podría explicar esa situación como un compromiso de no efectuar actos que signifiquen presencia permanente, la ausencia de símbolos de soberanía y la abstención de actos relativos a ella. Pero la pretensión de delimitar su espacio marino sería un acto relativo a la soberanía. En resumen: hoy la cuestión no se puede plantear en términos jurídicos y es necesario esperar una solución política. No creo posible ir más lejos.

### **B) Ceuta y su costa**

Es evidente que, de conformidad con el Derecho internacional, la costa ceutí, un acusado saliente hacia el E. produce una proyección en el espacio marino hacia el N., E., y S. Estudiaremos sus límites partiendo, ante todo, de la absoluta inadmisibilidad de las líneas de base trazadas por Marruecos entre Punta Leona, en su territorio, y la Punta Santa Catalina, en territorio español, así como entre Punta Almina, extremo oriental de Ceuta y Cabo Negro, en Marruecos.

En el N. Es necesario fijar un límite lateral respecto de Marruecos iniciado en la frontera terrestre de Benzú y que puede atenerse perfectamente a la equidistancia aunque ello suponga que la línea se inclinará levemente hacia el E. debido a la predominancia de

Punta Leona, en Marruecos, sobre la costa adyacente española. No veo razón para acudir a construcciones artificiales, buscando la bisectriz entre líneas hipotéticas que describen la dirección general de la costa, a fin de orientar la delimitación en la dirección de un meridiano, lo que también sería admisible. Pero no hay razón para que España, un país favorecido en general y en lo más importante, por la equidistancia, busque apartarse de ella para negar mínimas ventajas a sus vecinos: en la necesaria negociación no es una buena carta de entrada. En el espacio marino al W. de esa línea, cualquiera que sea, las aguas de Ceuta se unen con las territoriales continentales y, dado que el Gobierno español niega a Gibraltar espacios marinos, más allá de las aguas de su puerto, hemos de considerarlas como mar territorial español. No voy a extenderme sobre esa cuestión que no es objeto de este estudio: tan sólo es de notar que, desde la línea que va de Punta Almina a Punta Europa, el régimen de navegación en esas aguas es el de paso en tránsito por los estrechos internacionales.

Sí debemos precisar el límite oriental del espacio marino de Ceuta, que, incluyendo mar territorial y plataforma continental, así como zona contigua entre las 12 y las 24 millas desde la costa, se extenderá hasta el punto de triple equidistancia donde el límite meridional del espacio ceutí encuentra la línea de equidistancia entre la península, la costa marroquí y la de Ceuta, aproximadamente unas 36 millas al E. de Punta Almina. Este resultado se obtiene aplicando también el principio de equidistancia al trazado de la línea de delimitación desde la frontera sur de Ceuta, en el Arroyo de las Bombas y, evidentemente, sin tener en cuenta la inaceptable línea de base marroquí que pretende ir de Punta Almina a Cabo Negro. Recordaré, sin embargo, que algunos internacionalistas españoles sugieren la posibilidad de aplicar también en este caso el procedimiento de la “fachada marítima”, es decir, trazar líneas orientadas en el sentido general de las costas o, incluso, adoptar como límite simplemente el paralelo que pasa por el punto en que la frontera terrestre llega al mar. Aunque ninguna posibilidad ha de ser descartada de antemano, no creo que haya motivo para sugerir reducciones del espacio español determinado por equidistancia en la frontera marítima al sur de Ceuta. La ventaja española no es desmesurada y, en los otros supuestos, el mar territorial español quedaría muy reducido y, debo subrayarlo, contra los argumentos de algunos autores, la proporcionalidad no es de aplicación a la anchura del mar territorial ni a su extensión.

### **C) Los peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas**

Los reunimos en un mismo epígrafe puesto que presentan problemas muy parecidos y, en algunos aspectos no muy diferentes de los relativos al islote Perejil. Las semejanzas vienen de la proximidad inmediata de los islotes a la costa extranjera y la falta de población asentada en ellos, aunque en estos casos exista una presencia humana: una reducida guarnición militar. A nuestros efectos carece de importancia que en Alhucemas se trate de un diminuto archipiélago y en Vélez el islote de San Antonio esté unido, desde 1934, al continente por una lengua de arena de 80 metros de largo y 40 de ancho. La mayor diferencia consiste en que en ambos casos, una proyección hacia el largo de su mar territorial, al que indudablemente tienen derecho, permitiría alcanzar el límite exterior del mar territorial marroquí, es decir, un espacio marino en el que existe el derecho de navegación como en alta mar. Otra diferencia fundamental es la de que en

estos casos no se han producido incidentes como el del verano último en Perejil. En cambio también en estos casos son impugnables las líneas de base rectas trazadas por Marruecos: en el caso de Vélez la que va de la Punta de Pescadores a Punta Baba, y en el de Alhucemas, la que va de la Punta de los Frailes a Punta Sidi Chaib. En ambos casos las islas e islotes españoles quedarían encerrados en aguas interiores marroquíes.

Aunque menos importante a nuestros fines, otra diferencia con Perejil radica que, así como ese islote pasó a poder de España como parte de la posesión portuguesa de Ceuta, la presencia española tanto en Vélez de la Gomera como en Alhucemas viene de actos directamente realizados por España. En Vélez, después del primer asentamiento en 1508, la presencia española es continua desde 1564 mientras que el peñón de Alhucemas, cedido ya en 1560 al rey Carlos II por el sultán Abú Abdalá el Kaim, fue ocupado permanentemente desde 1673. En esas fechas, ambos peñones tenían gran importancia para la defensa de las costas españolas contra los piratas berberiscos, importancia que retuvieron hasta bien entrado el siglo XIX. Hoy en día, en mi opinión, su importancia estratégica o económica es muy pequeña.

Pero debemos volver a nuestro tema: la delimitación del espacio marino. En el caso de estos peñones su derecho a generar mar territorial es indudable, incluso considerándolos como islotes incapaces de vida económica propia. El problema consiste en que, situados en concavidades de la costa marroquí, el trazado equidistante de sus límites se cerraría antes de alcanzar las 12 millas desde la costa. No obstante, aplicando la consideración de las circunstancias especiales, España podría propugnar, con el precedente del acuerdo entre Francia y Mónaco de 1984, una prolongación entre líneas paralelas del mar territorial de los peñones hasta alcanzar el límite de las 12 millas, lo que aseguraría la posibilidad de navegar hasta ellos sin atravesar un mar territorial extranjero. Esta actitud podría fundamentarse en la idea - no en la letra- del art. 7 de la Convención de Montego Bay y su objeto que es el de impedir que un mar territorial quede aislado del alta mar, o de una zona económica exclusiva en la que existe la misma libertad de navegación que en alta mar, y encerrado en el mar territorial de otro país. No obstante, algunos autores españoles, p. ej., la profesora Orihuela Calatayud<sup>6</sup>, sugieren la posibilidad de rodear estas pequeñas islas por un cinturón marítimo -que en mi opinión sería de mar territorial - de anchura reducida, sugiriendo 400 metros en Alhucemas y 50 en Vélez. No es de descartar esta solución, aunque tampoco sería necesario que la anchura fuera tan reducida ni que el límite fuera circular sino que podría prolongarse hacia el largo. En cualquier caso todo dependerá de futuras negociaciones en las que, según las circunstancias, la posibilidad de concesiones siempre es una baza a considerar, si es compensada en otros puntos.

#### **D) Melilla y las islas Chafarinas**

Nuevamente hemos de empezar este epígrafe con la advertencia de la irrelevancia de las líneas de base rectas que pretendió establecer el Dahir de 21 de julio de 1975, en este

---

<sup>6</sup> ORIHUELA CALATAYUD, E.: *España y la delimitación de sus espacios marinos*, Universidad de Murcia, 1989, pág 219.

caso las que van de Los Farallones a la Restinga de Tofiño, que encierra las aguas de Melilla, y de ese punto al extremo N. de las Chafarinas, que se apoya en territorio español, al igual que la que sigue desde ahí hasta el punto donde la frontera argelino-marroquí llega al mar. Descartando la influencia de esas líneas en un trazado, en principio equidistante, hemos de afrontar otro, esta vez auténtico, problema: el de la existencia del puerto de Beni Enzar. Las líneas equidistantes trazadas desde los puntos en que las fronteras terrestres de Melilla llegan al mar, cierran un espacio marino, evidentemente mar territorial, y confluyen casi exactamente a 12 millas de la costa, es decir que llegan hasta el borde exterior del mar territorial marroquí. Incluso podríamos pretender, invocando de nuevo el precedente del acuerdo entre Francia y Mónaco que esas líneas, en vez de converger, se continuasen como paralelas hasta encontrar la plataforma continental de las Chafarinas. No me gustan las ensoñaciones y esta posibilidad, salvo un desarrollo imprevisible de las futuras y necesarias negociaciones, me parece muy poco realista, entre otras cosas, porque, como explicaré en breve, no creo que las Chafarinas puedan originar una plataforma continental aceptable por Marruecos ni por un tribunal internacional, en su caso.

Pero, además, el puerto de Beni Enzar existe y no me parece realista pensar que España pueda obligar a Marruecos a destruirlo, ni siquiera el tramo de su rompeolas orientado al N., que penetra en lo que deberían ser aguas españolas, ni las instalaciones portuarias que puedan haber sido construidas en la zona neutral o de seguridad. Es bien sabido que los juristas han vertido ríos de tinta discutiendo si el que calla niega, otorga o - como pensaría el hombre de la calle - no dice nada. En Derecho internacional, la respuesta es clara: el que calla otorga y el rompeolas de Beni Enzar está ahí y la bocana común es un hecho. Veamos las consecuencias, aplicando al pie de la letra, subrayo, al pie de la letra, las normas de la Convención de Montego Bay. Partiendo del punto en que la frontera terrestre llega al mar, habríamos de trazar una línea equidistante entre el espigón en el extremo sur de la playa de Melilla y el rompeolas marroquí que delimitaría, mar territorial español respecto de aguas interiores marroquíes dentro del puerto de Beni Enzar y terminaría en una hipotética línea recta que delimitaría las aguas interiores del puerto de Melilla; sobre esa línea, a partir de un punto equidistante del extremo del rompeolas norte de Melilla y del de Beni Enzar, una nueva línea equidistante delimitaría, extendiéndose hacia el mar, los mares territoriales español y marroquí. Esta nueva línea, combinada con la trazada desde la frontera norte, se cerraría a unas 7 millas de la costa. En una reciente tesis escolar he encontrado una idea original: ¿podría trazarse una línea equidistante partiendo de y basándose en las distancias a la costa y, por así decir, “saltando” sobre el rompeolas de Beni Enzar?

Personalmente no me parece factible esa idea. Por supuesto que la situación en la bocana del puerto de Melilla constituye una circunstancia especial de las previstas en el art. 15 de la Convención de Montego Bay, y también el derecho consuetudinario - especialísima - podríamos decir. Quizás una solución más realista podría ser la de intentar, en unas negociaciones amistosas y llevando a la práctica las disposiciones del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación<sup>7</sup> entre España y el Reino de

---

<sup>7</sup> Firmado en Rabat el 4 de Julio de 1991 y en vigor desde el 28 de enero de 1993.

Marruecos, no sólo la ampliación del mar territorial melillense hasta las 12 millas, sino también corregir las líneas de delimitación para que formasen un corredor como el aceptado por Francia para definir el espacio marino monegasco<sup>8</sup>. ¿Sería posible pretender que ese corredor, orientado hacia el E.- NE., llegara a enlazar con una amplia plataforma continental generada por las Chafarinas? Es muy cierto que las tan citadas paralelas monegascas llegan mucho más allá del límite del mar territorial aunque, aplicando la equidistancia el espacio correspondiente al Principado de Mónaco se hubiera cerrado mucho antes. ¿Sería posible un acuerdo análogo para Melilla? Nada es imposible en un clima de buen entendimiento y, sobre todo, si es posible ofrecer contrapartidas aceptables.

Una idea diferente propone la profesora Orihuela Calatayud en su obra antes citada<sup>9</sup>: A fin de evitar la convergencia de las líneas, propone que la septentrional continúe hasta el paralelo del Cabo Tres Forcas y, a partir de su encuentro con el paralelo se oriente hacia el N.-NE., siguiendo la bisectriz del ángulo que forman dos líneas rectas que representan, al parecer, la dirección general de la costa al W. y al E. del Cabo Tres Forcas. Tengo fuertes dudas sobre la exactitud de las líneas, pero ese trazado tiene la ventaja de que extendería, no ya el mar territorial de Melilla, sino también su plataforma continental hasta su encuentro con la delimitación intercontinental. Realmente no considero realista esa idea, no sólo porque, en mi opinión, las líneas, sobre todo a partir del paralelo del Cabo Tres Forcas son divergentes, sino por las razones que expongo a continuación en relación con las islas Chafarinas.

En el caso de este diminuto archipiélago se podría pretender que se trata de islas habitadas, aunque tan sólo una de las islas, la de Isabel II, ha estado habitado. Sin embargo hoy en día la población se limita a 30 militares y científicos, lo que hace que, desde este punto de vista, la situación sea muy parecida a la de los peñones de Alhucemas y Vélez. Si consideramos que las Chafarinas pueden generar no sólo mar territorial, sino también plataforma continental, su delimitación por equidistancia produciría un amplio espacio que llegaría a unirse con la plataforma continental jurídica peninsular, originando una situación de gran desproporción entre la longitud costera de las islas y la de la costa marroquí pertinente.

Pero no es sólo esa consideración la que ha de ser tenida en cuenta. No debemos olvidar que la delimitación de los espacios marinos españoles en la costa septentrional africana, significa en realidad la presencia de una serie de circunstancias especiales en el marco de la delimitación de los espacios marinos entre las masas terrestres continentales de ambos países. La jurisprudencia internacional, en este caso arbitral, ofrece un supuesto muy parecido al de las islas Chafarinas. Es el caso de las islas británicas del Canal de la Mancha, Jersey y Guernesey. También se trataba de islas muy próximas a la costa continental extranjera, en este caso francesa, y en este ejemplo, indudablemente habitadas y con vida económica propia. La Gran Bretaña sostenía, aplicando criterios de equidistancia y geográficos, que las islas deberían quedar unidas a la plataforma

---

<sup>8</sup> Acuerdo de fecha 16 de febrero de 1984 entre la República Francesa y Su Serenísima Alteza el Príncipe de Mónaco.

<sup>9</sup> Op. cit. en la nota 5, pág. 213 y mapa en la 214.

continental británica. Sin embargo, el Tribunal arbitral rechazó la pretensión británica y sólo concedió a las islas una plataforma continental de 12 millas de anchura (hay que tener en cuenta que, en aquel momento en 1978, la anchura del mar territorial inglés era de sólo 3 millas).

Teniendo en cuenta ese precedente, no se puede descartar la solución de pretender para el archipiélago un mar territorial de 12 millas, delimitado lateralmente por equidistancia, y posiblemente -aquí surge la posible objeción de la falta de vida económica propia- prolongado hacia el norte, a título de plataforma continental y zona contigua en la mayor medida posible.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

España solamente ha delimitado con sus vecinos el mar territorial en sus fronteras peninsulares, así como la plataforma continental en el Golfo de Vizcaya, respecto de Francia y, en el Mediterráneo, respecto de Italia. Queda por hacer un enorme esfuerzo negociador y son muchos y difíciles los problemas a resolver. Los que plantea la costa marroquí no son pequeños. No me cansaré de advertir que, antes de emprender cualquier negociación en esa materia, es preciso tener una idea de cuál sería la sentencia judicial o arbitral posible más favorable, y cuál la más desfavorable. Si la negociación permite acercarse al primer parámetro, es peligroso obstinarse en ir más allá. Si ni se puede alcanzar el segundo, es preferible emprender el camino del arreglo judicial o arbitral de controversias.