

LAS NUEVAS LEYES DE MARRUECOS SOBRE ESPACIOS MARÍTIMOS

Alfonso BARRADA FERREIRÓS
Coronel auditor
Magistrado (en excedencia)

Introducción

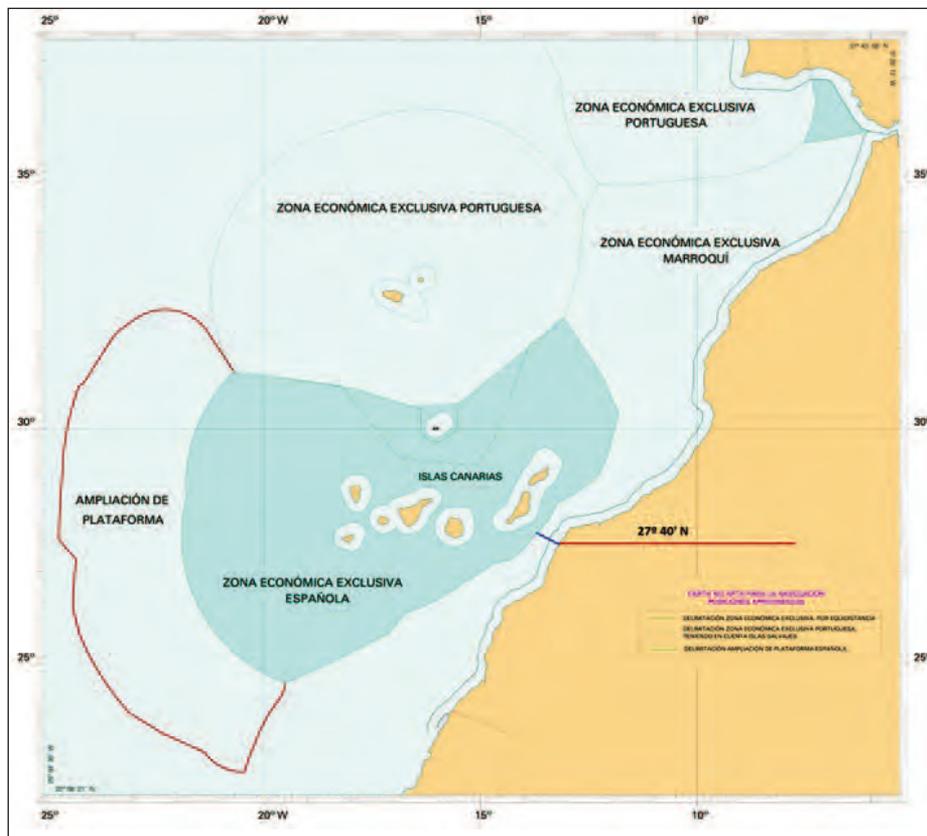


ESDE que en diciembre de 2019 el Reino de Marruecos comenzó la última fase de la tramitación parlamentaria de dos nuevas leyes sobre sus espacios marítimos hasta su publicación en la edición oficial, traducida al francés, de su *Boletín Oficial* del 2 de abril de 2020 (1), pudimos leer algunos titulares de prensa bastante llamativos que causaron lo que podría definirse como cierta alarma social: «Marruecos amplía sus fronteras marítimas e “invade” aguas de Canarias» (*El Día*, 18 de diciembre de 2019); «Marruecos sigue adelante con las leyes que se anexionan aguas canarias» (*La Provincia*, 20 de enero de 2020), o «Marruecos lanza un pulso a España por el control de las aguas próximas a Canarias» (*El*

País, 23 de enero de 2020).

Lo que hay detrás de tales iniciativas legislativas tiene un doble significado: por un lado, se trata de una simple actualización de las leyes marroquíes sobre sus espacios marítimos para adaptarlas al vigente Derecho Internacional, pero por otro supone el primer paso de una acción relevante de la política interior marroquí que podría tener importantes consecuencias en el ámbito internacional. A explicar uno y otros aspectos dedicamos estas líneas.

(1) El Boletín Oficial del Reino de Marruecos, en su versión traducida al francés, se publica los jueves cada dos o tres semanas, en <http://www.sgg.gov.ma/Legislation/BulletinsOfficiels/Ans.aspx>



Carta no oficial en la que se han trazado la frontera entre Marruecos y el Sáhara Occidental y una hipotética línea de equidistancia con la costa de ambas entidades. (Elaboración propia).

La anterior legislación de Marruecos sobre espacios marítimos

Hasta la aprobación de las dos nuevas leyes, Marruecos tenía delimitados sus espacios marítimos por tres normas anteriores a la aprobación del texto final de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (2):

- El Decreto promulgando la Ley 1-73-211, de 3 de marzo de 1973, por la que se fija el límite de las aguas territoriales y la zona de pesca

(2) Traducción propia del texto en francés.

- exclusiva marroquíes (a la que, en lo sucesivo, nos referiremos como Ley de 1973).
- El Decreto n.º 2-75-311, de 21 de julio de 1975, por el que se determinan las líneas de cierre de bahías en las costas marroquíes y las coordenadas geográficas de los límites de las aguas territoriales y de la zona de pesca exclusiva marroquíes (Decreto de 1975).
 - El Decreto n.º 1-81-179, de 8 de abril de 1981, promulgando la Ley 1-81, por la que se establece una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas a lo largo de las costas marroquíes (Ley de 1981).

Recordemos que en marzo de 1973, cuando se aprueba la primera de esas leyes, ya se había convocado la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pero todavía no se habían iniciado sus trabajos —lo hicieron en diciembre de ese año—, que concluyeron nueve años después con la aprobación de la Convención de 1982.

Dentro de ese marco temporal, la Ley que Marruecos aprueba en 1973 establecía, en su artículo 1, que las «aguas territoriales» de Marruecos (todavía no emplea la expresión «mar territorial», que ya había consagrado la Convención de Ginebra de 1958) se extendían hasta un límite de 12 millas náuticas contadas a partir de las líneas de base. Igualmente, que las líneas de base serían las de la bajamar, así como las líneas de base rectas y las de cierre de bahías, que se determinarían por decreto; y que la soberanía de Marruecos se extendía al espacio aéreo y al lecho y subsuelo marinos hasta el límite de las aguas territoriales.

El artículo 2 fijaba con carácter general la regla de la equidistancia para delimitar las aguas territoriales de Marruecos con las de los Estados situados frente a sus costas o adyacentes a ellas; y el artículo 3 disponía que en las aguas territoriales marroquíes del estrecho de Gibraltar (al que no se refería directamente), el régimen de navegación sería el que determinasen los tratados internacionales en los que Marruecos fuera parte y de conformidad con el principio de paso inocente reconocido y definido por el Derecho Internacional.

Los artículos 4, 5 y 6 disponían y regulaban una «zona de pesca exclusiva» de Marruecos hasta una extensión de 70 millas, contadas desde las líneas de base, en la que su soberanía se extendía a todos los recursos vivos de su columna de agua, y cualquier actividad de investigación o exploración científica o arqueológica emprendida en ella por un Estado extranjero o sus residentes estaría sometida a autorización previa del Gobierno marroquí.

Como hemos dicho, esta ley fue completada por el Decreto de 1975 por el que se fijaban las líneas de base rectas y de cierre de bahías y los límites exteriores de las aguas territoriales y la zona exclusiva de pesca marroquíes.

En 1981, cuando el texto de la futura Convención firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 se encontraba ya cerrado en la parte referida a la

nueva «zona económica exclusiva», Marruecos aprobó una nueva ley para sustituir su zona exclusiva de pesca por el nuevo espacio marítimo que pronto regularía el Derecho Internacional. Así, la Ley de 1981, en su artículo 1, establecía que la zona económica exclusiva de Marruecos estaría situada más allá y adyacente a las aguas territoriales y que se extendería hasta una distancia de 200 millas medida desde las líneas de base. En los artículos 2 al 6, la nueva Ley regulaba el régimen jurídico de la zona económica exclusiva prácticamente en modo equivalente a como lo haría unos meses después la Convención de 1982. El artículo 7, por su parte, hacía lo propio con la «zona contigua», que se extendía hasta un límite de 24 millas.

Para adecuar a este nuevo régimen jurídico la legislación anterior, el artículo 8 de la Ley de 1981 derogaba los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de 1973 relativos a la «zona exclusiva de pesca», y suprimía la referencia a esta el título de la ley, que quedaba reducido a «Decreto promulgando la Ley 1-73-211, de 3 de marzo de 1973, por la que se fija el límite de las aguas territoriales».

En definitiva, a partir de 1981, Marruecos poseía una legislación interna que regulaba el mar territorial (como «aguas territoriales»), la zona contigua y la zona económica exclusiva, de modo semejante (aunque con notables excesos en lo que se refiere al trazado de líneas de base rectas) a como un año y medio después haría el texto final de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Marruecos y la Convención de 1982

A pesar de que Marruecos fue uno de los Estados que firmó la Convención el mismo día que se abrió a la firma (10 de diciembre de 1982), su ratificación —es decir, el acto por el que expresaba su consentimiento a obligarse por ella— fue otra cuestión: se demoró casi 25 años (3). Síntoma de que el Reino alauí no estaba muy convencido de las bondades de la Convención para sus intereses, cosa que ya le había ocurrido antes con los cuatro convenios fruto de la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmados en Ginebra en 1958 (sobre mar territorial y zona contigua; plataforma continental; alta mar; y pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar), de los que nunca fue parte.

(3) Por su interés para España, debemos recordar que Marruecos ratificó la Convención el 31 de mayo de 2007 (con entrada en vigor el 30 de junio), con la siguiente declaración (*Boletín Oficial* núm. 154, de 26 de junio de 2008):

«Las leyes y reglamentos relativos a los espacios marítimos vigentes en Marruecos siguen siendo aplicables sin perjuicio de lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Los principales problemas que la Convención generaba para Marruecos eran el régimen de paso por el estrecho de Gibraltar (no en vano formaba parte, con España, del grupo de países «estrecharios» que sostenían la aplicación del régimen de paso inocente en los estrechos utilizados para la navegación internacional y que vieron sus expectativas frustradas por los intereses de las grandes potencias que lograron sacar adelante el derecho de paso en tránsito), el espacio marítimo que generan las ciudades autónomas, islas y peñones españoles en el norte de África y la delimitación de la zona económica exclusiva en la costa atlántica frente a las islas Canarias.

Sin embargo, la realidad se impuso a los deseos de Marruecos y la consolidación del régimen jurídico de los espacios marítimos recogido en la Convención le forzó a ratificarla... tratando a continuación de utilizarla en beneficio propio, como veremos.

Lo cierto es que la entrada en vigor para Marruecos de la Convención de 1982, el 30 de junio de 2007, supuso pocas novedades respecto de su derecho interno referido a espacios marítimos, puesto que, como acabamos de ver, gran parte de las novedades de la Convención ya las había introducido con

»El Gobierno del Reino de Marruecos reafirma nuevamente que Ceuta, Melilla, el islote de Alhucemas, la roca de Badis y las islas Chafarinas son territorios marroquíes.

Marruecos nunca ha cesado de reivindicar la recuperación de esos territorios bajo ocupación española para concluir su unidad territorial.

Al ratificar la Convención, el Gobierno del Reino de Marruecos declara que esta ratificación de ningún modo podrá interpretarse en el sentido de un reconocimiento de dicha ocupación.

El Gobierno del Reino de Marruecos no se considera vinculado por instrumento jurídico alguno nacional o declaración que se haya hecho o vaya a efectuarse por otros Estados en el momento de la firma o de la ratificación de la Convención y se reserva el derecho, en caso necesario, de determinar su posición a este respecto en tiempo oportuno [...]

Por su parte, España, a la vista de ello, formuló, el 10 de septiembre de 2008, la siguiente declaración ante las Naciones Unidas (BOE núm. 274, de 13 de noviembre de 2009):

«En relación con la declaración hecha por Marruecos el 31 de mayo de 2007 con ocasión de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, España desea formular las siguientes declaraciones:

(i) Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, los Peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera y las Islas Chafarinas, son parte integrante del Reino de España, que ejerce su plena y total soberanía sobre dichos territorios, así como sobre los espacios marinos generados a partir de los mismos en virtud de lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

(ii) Las Leyes y reglamentos marroquíes referidos a los espacios marinos, no son oponibles a España salvo en caso de compatibilidad con las previsiones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ni pueden afectar a los derechos soberanos o de jurisdicción que España ejerza o pueda ejercer sobre sus propios espacios marinos, definidos de conformidad con la Convención y otras normas internacionales aplicables.»

anterioridad a su entrada en vigor; con la excepción del nuevo régimen jurídico sobre la plataforma continental y su posible ampliación a un máximo de 350 millas, que no estaban previstas en ninguna de aquellas normas de derecho interno marroquí.

Por ello, resultaba comprensible el deseo de Marruecos de adaptar su ordenamiento jurídico al régimen general de la Convención, máxime si se tiene en cuenta que esa operación podía ser aprovechada para realizar un movimiento en el tablero de juego internacional de amplio alcance.

Las reformas legales de 2020

El día 23 de enero de 2020 la página *web* oficial del Gobierno de Marruecos publicaba una nota en español sobre la aprobación el día anterior, en la Cámara de Representantes del Parlamento marroquí, de «dos proyectos de ley que establecen la competencia jurídica del Reino sobre sus espacios marítimos» (4). En dicha nota, que recoge básicamente la intervención ante la Cámara del ministro de Asuntos Exteriores, Nasser Bourita, para solicitar la aprobación de ambas normas, se explica con claridad que «la elaboración de estos dos textos está motivada también —adverbio que da idea de la doble intención que persiguen— por la necesidad de adecuar la legislación nacional a ciertos compromisos internacionales, prosiguió [el ministro], citando a este respecto la armonización con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982) y la derogación de ciertas disposiciones que han caído en desuso».

En definitiva, las dos nuevas normas marroquíes son las leyes 37-17 y 38-17, que llevan los siguientes títulos oficiales:

- Decreto n.º 1-20-02, de 6 de marzo de 2020, por el que se promulga la Ley n.º 37-17, por la que se modifica y completa la Ley n.º 1-73-211, de 2 de marzo de 1973, por la que se fija el límite de las aguas territoriales; y
- Decreto n.º 1-20-03, de 6 de marzo de 2020, por el que se promulga la Ley n.º 38-17, por la que se modifica y completa la Ley n.º 1-81, por la que se establece una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas a lo largo de las costas marroquíes.

Se trata, por tanto, de dos leyes por las que se modifican las de 1973 y 1981. Veamos en qué extremos.

(4) www.maroc.ma, consultada el 25 de mayo de 2020.

Respecto de la Ley de 1973, se empieza por cambiarle el título para sustituir el antiguo concepto de «aguas territoriales» por el de «mar territorial» propio de la Convención y, a continuación, se modifica el texto de los tres primeros artículos, que son los únicos que quedaban en vigor tras la reforma de 1981. La Ley de 1973 queda, por tanto, a partir de ahora, con el siguiente contenido (5):

«Decreto promulgando la Ley n.º 1-73-211, de 3 de marzo de 1973, relativa al mar territorial del Reino de Marruecos.

Artículo primero.— La anchura del mar territorial del Reino de Marruecos se extiende hasta una distancia que no excede de doce millas náuticas medidas a partir de las líneas de base establecidas conforme a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar adoptada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 y publicada por decreto n.º 1-04-134, de 23 de mayo de 2008.

El límite exterior del mar territorial es la línea cada uno de cuyos puntos está, del punto más próximo de la línea de base, a una distancia igual a la anchura del mar territorial.

La fijación de la anchura del mar territorial se efectuará de conformidad con los principios, criterios y métodos previstos en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar antes citada.

Las coordenadas geográficas de las líneas de base utilizadas para determinar el trazado del límite exterior del mar territorial serán fijadas por vía reglamentaria.

Artículo 2.— La soberanía que el Estado marroquí ejerce sobre su territorio, sus aguas interiores y su mar territorial se extiende al espacio aéreo, así como a lecho y subsuelo de este mar en toda su extensión.

Artículo 3.— El derecho de paso inocente de los buques de pabellón extranjero por el mar territorial se ejerce con arreglo a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar antes citada.

La Administración puede, con respeto de las convenciones y otras reglas de derecho internacional, adoptar en el mar territorial cualquier reglamento relativo a la seguridad de la navegación y la regulación del tráfico marítimo, en particular, puede prever vías marítimas obligatorias y dispositivos de separación del tráfico, así como cualquier regulación o medida específica dirigida a:

- La protección de ayudas a la navegación y otros servicios e instalaciones.
- La protección de cables y tuberías.

(5) Traducción propia del francés de ambas leyes publicadas en el *Boletín Oficial* de Marruecos. Donde el texto de la ley coincide exactamente con el de la Convención de 1982, hemos utilizado el texto auténtico en español de la misma.

- La conservación de los recursos vivos del mar.
- La prevención de infracciones de las leyes y reglamentos de pesca.
- La preservación del medio ambiente y, en particular, la prevención, el control y la reducción de la contaminación.
- La investigación científica e hidrográfica.
- La prevención de infracciones de las leyes o reglamentos vigentes en materia aduanera, fiscal, sanitaria o de inmigración.»

Por su parte, a la Ley de 1981 también se le cambia el título y se modifican los artículos 1, 11 y 12, que pasan a tener la siguiente redacción:

«Decreto n.º 1-81-179, de 8 de abril de 1981, promulgando la Ley 1-81, relativa a la zona económica exclusiva y la plataforma continental del Reino de Marruecos.

Artículo primero.— Se establece una zona marítima denominada zona económica exclusiva situada más allá de las aguas territoriales y adyacente a ellas.

Esta zona se extiende hasta una línea en la que cada punto se encuentra a 200 millas náuticas de distancia del punto más cercano de las líneas de base que sirven para medir la anchura del mar territorial según lo establecido en las leyes y reglamentos en vigor.

[*Artículos 2 al 10*, sin modificaciones].

Artículo 11.— La delimitación de la zona económica exclusiva del Reino de Marruecos se efectúa sobre la base de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, teniendo debidamente en cuenta todos los factores relevantes, especialmente los geográficos, geomorfológicos y/o las circunstancias particulares y los intereses del Reino, con el fin de lograr un resultado equitativo, en particular con los Estados cuyas costas son adyacentes o están situadas en frente de las del Reino de Marruecos.

Artículo 12.— La plataforma continental del Reino de Marruecos incluye el lecho marino y su subsuelo que se extiende más allá del mar territorial a lo largo de toda la extensión natural de su territorio terrestre hasta el borde exterior del margen continental o hasta 200 millas náuticas desde las líneas de base desde las cuales se mide la anchura del mar territorial, cuando este borde exterior está a una distancia menor.

Los puntos fijos que definen la línea que marca, en el fondo del mar, el límite exterior de la plataforma continental, trazada de acuerdo con las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar antes mencionada, se encuentran a una distancia que no excede las 350 millas náuticas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

El Estado ejerce derechos soberanos y exclusivos sobre el fondo marino y su subsuelo en la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales minerales, fósiles y biológicos, así como los poderes reconocidos por los convenios y tratados internacionales en los que el Reino de Marruecos es Parte en relación con:

- La construcción, operación y uso de islas artificiales, instalaciones o estructuras;
- La investigación científica;
- El tendido de tuberías o cables submarinos.

[*Artículo 13*, sin modificaciones].»

En definitiva, lo que Marruecos ha hecho ahora es adaptar su antigua legislación sobre espacios marítimos para referirse en ella a la Convención de 1982 y proclamar, como única novedad relevante, sus derechos sobre la plataforma continental; proclamación en cierto modo innecesaria, dado que los apartados 2 y 3 del artículo 77 de la Convención establecen que los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental son exclusivos en el sentido de que si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de esta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado, y son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa.

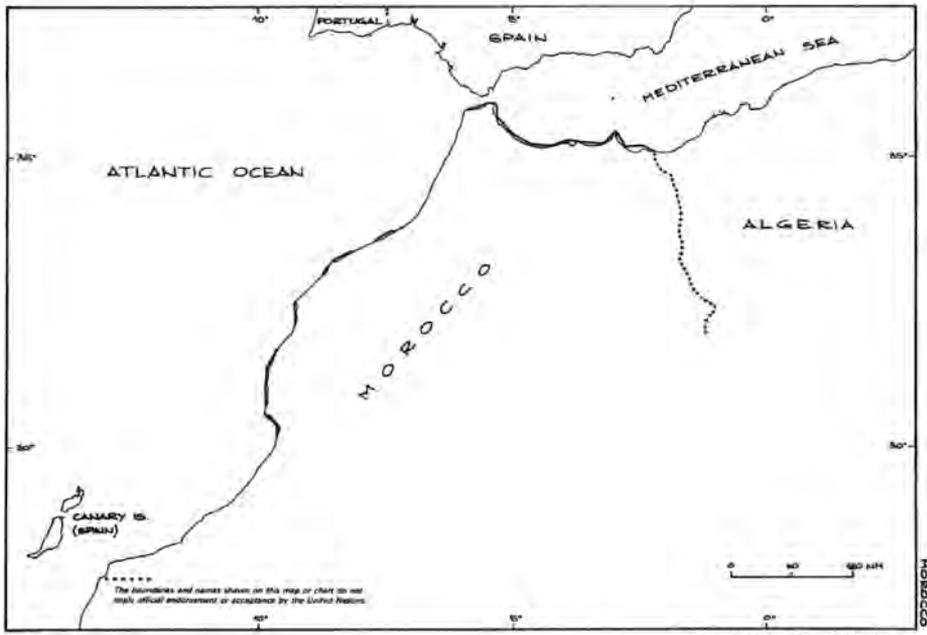
Acaso lo que resulta de más interés es la declaración que se reformula en el nuevo artículo 11 de la Ley de 1981 para proclamar con más claridad que en el texto anterior que la delimitación de la zona económica exclusiva de Marruecos con la de Estados con costas situadas enfrente de las marroquíes (es decir, España y, en particular, el área de las islas Canarias) deberá hacerse teniendo en cuenta todos los factores relevantes, especialmente los geográficos, geomorfológicos y/o las circunstancias particulares y los intereses de Marruecos, con el fin de lograr un resultado «equitativo». Se trata de dejar clara la conocida aspiración de Marruecos de oponerse a una delimitación por equidistancia de su zona económica exclusiva en la fachada atlántica, alegado razones de equidad basadas en que no puede darse el mismo valor, para generar ese espacio marítimo, a unos «pequeños» territorios insulares frente una extensa línea costera continental.

El desarrollo reglamentario: las líneas de base

Si en las nuevas leyes marroquíes no hay novedad relevante —al margen de la regulación de la plataforma continental—, ¿dónde está el interés de las mismas? Para descubrirlo, nada más apropiado que acudir a las sabias pala-

bras de Álvaro Figueroa y Torres, primer conde de Romanones: «Hagan ustedes las leyes, que ya haré yo los reglamentos»; con ellas se alude a la realidad que se impone muchas veces en cuanto a que es el desarrollo reglamentario de una ley el que define su campo de aplicación o la forma en la que se aplica. Como hemos visto, el párrafo cuarto del artículo 1.º de la Ley marroquí de 1973 dice, tras la reforma de 2020, que «las coordenadas geográficas de las líneas de base utilizadas para determinar el trazado del límite exterior del mar territorial serán fijadas por vía reglamentaria».

Hasta que se produzca ese desarrollo reglamentario, la norma marroquí en vigor es el Decreto de 1975 que citamos al inicio, «por el que se determinan las líneas de cierre de bahías en las costas marroquíes y las coordenadas geográficas de los límites de las aguas territoriales». Se trata de una disposición conocida de sobra entre nosotros porque su artículo 1.º, al trazar esas líneas de cierre de bahías, además de incurrir en notables excesos sobre el régimen que aprobó siete años después la Convención de 1982, no reconoce la soberanía española de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ni de las islas y peñones españoles en el norte de África, dejándolas a todas dentro de las aguas interiores de Marruecos. Es más, el decreto llega a establecer alguna de las coordenadas de inicio o final de tales líneas de cierre sobre territorio



Mapa mostrando las líneas de base rectas de Marruecos según el Decreto de 1975.
(Fuente: Naciones Unidas).

español, como punta Almina o las islas del Congreso y del Rey de las Chafarinas.

Sin embargo, siendo grave esa situación, el tema que estamos tratando en este artículo nos obliga a desviar nuestra mirada hacia la fachada atlántica de la costa marroquí y, en particular, a su extremo sur.

En efecto, el artículo 2 del Decreto de 1975 fija el límite exterior de las «aguas territoriales» (recordemos que esta norma tenía como base la Ley de 1973 en su redacción original), y lo hace contando las 12 millas a partir de la bajamar y de las líneas de base rectas y líneas de cierre de bahías cuyas coordenadas geográficas se han fijado en el artículo anterior y que se concretan en este, para cada fachada de la costa marroquí, de la siguiente forma:

- En la fachada atlántica (de norte a sur), de cabo Espartel a cabo Juby y más allá en la costa atlántica sur de Marruecos; y
- En la fachada mediterránea (de oeste a este), de punta Almina a la frontera con Argelia en la costa mediterránea (6).

Nótese la intencionada vaguedad con la que se alude al límite sur de la fachada atlántica frente a la clara determinación del límite oriental de la fachada mediterránea. Téngase en cuenta que el decreto se aprueba en julio de 1975, es decir, tres meses después de que el rey Hassan II anunciara, el 28 de abril de ese año, en la emisora de radio *France Inter*, la Marcha Verde: «Si se pretendiese imponer un proceso de autodeterminación en el Sáhara, el pueblo marroquí, con su Rey a la cabeza, marcharía sobre ese territorio» (7).

Hemos llegado al meollo de la cuestión.

Las llamadas «Provincias del Sur»

Bajo la forma de una adaptación de su derecho interno a la Convención de 1982, el verdadero sentido de las reformas legales que acaba de realizar Marruecos lo explicó con toda claridad su ministro de Asuntos Exteriores en la comparecencia ante la Cámara de Representantes para solicitar la aprobación de las dos leyes; comparecencia que, como vimos al principio, se resume en la nota de prensa en español publicada el 23 de enero de este año en la página *web* oficial del Reino de Marruecos. De las palabras de Nasser Bourita interesa ahora destacar las siguientes (tal como las recoge esa nota de prensa, la letra cursiva es nuestra):

(6) La misma fórmula utilizaba el artículo 4 del Decreto de 1975 para establecer el límite exterior de la antigua zona exclusiva de pesca; zona que, por cierto, se delimitaba, donde correspondía, por equidistancia con la costa de las islas Canarias (recordemos que Fuerteventura se encuentra a unas 54 millas náuticas de la costa marroquí en Tarfaya).

(7) Diario *ABC* del 30 de abril de 1975.

«La activación del procedimiento legislativo relativo a los dos proyectos de ley —recordó— se produce en la senda del discurso real pronunciado con ocasión del 44.º aniversario de la Marcha Verde [2019] en el que el Soberano subrayó *la necesidad de asimilar la configuración de todo el espacio territorial del Reino*.

Estas altas orientaciones reales nos llaman a llenar el vacío legislativo que marca el arsenal jurídico nacional que rige los espacios marítimos y a adaptarlo a *la plena soberanía de Marruecos sobre el conjunto de su territorio* y sus aguas territoriales [...], en línea con el enfoque de claridad y audacia deseado por S. M. el Rey Mohamed VI como fundamento de la política exterior del Reino —indicó Bourita.

Entre las consideraciones que condujeron a la elaboración de estos dos proyectos de ley, figura también la actualización del arsenal jurídico nacional relativo a los espacios marítimos, con el fin de completar el proceso de establecimiento de la soberanía jurídica del Reino sobre todos sus dominios marítimos —afirmó [...].

Estas leyes en curso de actualización son la base del Decreto N.º 311.75.2 de 1973 (8), que establece las líneas de cierre de las bahías en la costa marroquí —agregó—, destacando que *el decreto ha sido a su vez objeto de una completa revisión, para introducir los datos científicos y geográficos relativos a la “línea de base” de las zonas marítimas más allá del Cabo Juby en Tarfaya, incluyendo el espacio marítimo atlántico a lo largo de las costas de las Provincias del Sur* —precisó el ministro.»

Efectivamente, Marruecos considera que el Sáhara Occidental es parte de su territorio y se refiere al mismo como «las Provincias del Sur» (9), y lo que las dos nuevas leyes pretenden es adaptar la legislación sobre espacios marítimos marroquíes a esa «plena soberanía de Marruecos sobre el conjunto de su territorio», incluido el Sáhara Occidental.

Además, como se puede observar, el ministro Bourita anunció que el Decreto de 1975 ha sido objeto de una completa revisión para introducir en él las líneas de base de las costas del Sáhara Occidental y, a partir de ellas, delimitar los espacios marítimos correspondientes (10). Queda por ver: a) si el

(8) La nota de prensa incurre aquí en un error al referirse al Decreto de 1975 como del año 1973.

(9) Desde la nueva organización territorial de Marruecos de 2015, son las provincias que se agrupan en las regiones de Laâyoune-Sakia El Hamra (provincias de Laâyoune, Boujdour, Tarfaya y Es-Semara) y Dakhla-Oued Ed-Dahab (provincias de Oued Ed-Dahab y Aousserd).

(10) Si se mantuviera el texto básico del Decreto de 1975, ya no se utilizaría una expresión tan ambigua como la que se empleaba para referirse a la fachada atlántica —desde cabo Espartel a cabo Juby y más allá en la costa atlántica sur de Marruecos—, sino que diría desde cabo Espartel hasta la frontera con Mauritania en la costa atlántica (utilizando la misma fórmula que en la fachada mediterránea).

decreto se limitará a establecer las líneas de base o incluirá también, como hizo el de 1975, una delimitación expresa de los límites exteriores de los espacios marítimos marroquíes; y b) si al trazar las líneas de base rectas se respetan las disposiciones de la Convención de 1982 y los territorios de soberanía española en el norte de África o, por el contrario, se reproduce el anómalo texto de 1975. En el momento de redactar este artículo, la edición en francés del Boletín Oficial de Marruecos aún no había publicado dicho decreto.

Como decíamos al principio, cuando se promulgue, nos encontraremos con una norma de derecho interno de Marruecos con importantes repercusiones en el ámbito internacional. Veamos por qué.

El Sáhara Occidental

No podemos detenernos aquí a explicar con detalle los hitos que han conducido a la situación de bloqueo en la que se encuentran —desde que España las abandonara en 1976— las antiguas provincias del Sáhara; ha de bastarnos saber que para las Naciones Unidas el Sáhara Occidental es un territorio no autónomo del que España fue la última Potencia administradora, que se encuentra bajo la supervisión del Comité Especial de Descolonización y que está pendiente de un proceso en el que los saharauis puedan decidir sobre su autodeterminación. Si esa es su situación jurídica para la comunidad internacional, la situación de hecho es que se trata de un territorio ocupado en su mayor parte por Marruecos desde la Marcha Verde de noviembre de 1975.

El 14 de noviembre de 1975 España, Marruecos y Mauritania pactaron en Madrid una declaración de principios sobre el Sáhara Occidental (el «Acuerdo de Madrid»), con arreglo a la cual las facultades y responsabilidades de España, como Potencia administradora del territorio, se transferían (sin autorización de Naciones Unidas) a una administración temporal de Marruecos y Mauritania (11). El 26 de febrero de 1976, España informaba al secretario general de la ONU que con esa fecha ponía fin a su presencia en el Sáhara, renunciando desde entonces a ejercer sus responsabilidades como Potencia

(11) En el dictamen remitido el 29 de enero de 2002 por el secretario general adjunto de Asuntos Jurídicos al presidente del Consejo de Seguridad se recuerda que «el Acuerdo de Madrid no ha transferido la soberanía sobre el Territorio ni ha conferido a ninguno de los signatarios el estatus de Potencia administradora; este estatus no podía ser transferido únicamente por España. La transferencia de la autoridad administrativa sobre el territorio a Marruecos y Mauritania en 1975 no ha afectado al estatus internacional del Sáhara Occidental como territorio no autónomo» (Documento S/202/161, citado —y traducido del original en inglés— por Ángeles JIMÉNEZ GARCÍA-CARRIAZO en su obra *La ampliación de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas. Especial referencia a España*. Ed. Dykinson, Madrid, 2017).

administradora. Mauritania se retiró de esa administración conjunta en 1979 y desde entonces Marruecos mantiene ocupado el Sáhara Occidental. Sin embargo, ni las Naciones Unidas le reconocen el carácter de Potencia administradora de ese territorio no autónomo, ni ningún Estado reconoce oficialmente la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara (pese a que cuenta con el apoyo de Francia, cuando menos). Lo cierto, como hemos explicado, es que Marruecos considera al Sáhara Occidental como territorio propio y se dispone a delimitar sus espacios marítimos tomando como referencia su costa atlántica hasta la frontera con Mauritania.

Los nuevos espacios marítimos marroquíes

A nuestro juicio, las nuevas leyes de Marruecos sobre espacios marítimos —y el próximo decreto sobre líneas de base— van a tener una mayor trascendencia para España y la comunidad internacional respecto de la cuestión del Sáhara Occidental que en cuanto a los nuevos espacios marítimos que Marruecos va a pretender obtener con ellas.

La razón es que, como estamos viendo, Marruecos tiene definida una zona económica exclusiva de 200 millas desde 1981 frente a las costas de las islas Canarias (la mayoría de las cuales se encuentran a menos de 200 millas de la costa africana) y, a pesar de no haber firmado ningún acuerdo con España para su delimitación, se viene asumiendo por ambas partes de forma tácita una delimitación por equidistancia que no ha generado especiales problemas hasta ahora. Por ello, cuando Marruecos declare sus líneas de base a lo largo de las costas del Sáhara Occidental, se generará una zona económica exclusiva nueva al sur de paralelo 27° 40' N (frontera entre Marruecos y el Sáhara Occidental) en la que podría seguir aplicándose el mismo principio de la equidistancia con la zona económica exclusiva española generada por las islas Canarias.

Otro tanto puede decirse de la plataforma continental, cuyo límite exterior ordinario coincide con el de la zona económica exclusiva (200 millas); y si la configuración del fondo marino lo permite, la eventual ampliación de la plataforma continental que pueda solicitar y conseguir Marruecos (hasta las 350 millas) podría delimitarse también por equidistancia con la ampliación de la plataforma continental que ya ha solicitado España al oeste y sur de las Canarias. Todo ello, siempre dejando a salvo la posibilidad —aparentemente muy difícil— de que ambas partes lleguen a un acuerdo de delimitación de sus espacios marítimos.

En este punto conviene no ser excesivamente optimistas, dado que, como ya anunciamos, Marruecos sostiene que la delimitación de su zona económica exclusiva y suponemos que, a partir de ahora, de su plataforma continental (ordinaria y ampliada), no debe hacerse por equidistancia, sino acudiendo a

una solución «equitativa» en la que se reconozca que las islas Canarias no pueden generar, por su extensión, los mismos espacios marítimos que la masa continental marroquí.

En cualquier caso, ante las previsibles reacciones españolas, el propio ministro de Asuntos Exteriores marroquí decía ante la Cámara de Representantes el día 22 de enero de este año:

«[...] se trata, al mismo tiempo, de una cuestión de alcance internacional que podría ser objeto de negociaciones entre el Reino y los Estados con costas limítrofes, en particular la vecina España, considerada como un socio estratégico vinculado a Marruecos por fuertes relaciones políticas, económicas e históricas.

Fuerte con sus derechos nacionales, Marruecos, como Estado responsable, no busca en absoluto imponer unilateralmente cualquier hecho consumado en la zona de delimitación de sus fronteras marítimas [...].

Marruecos velará por sus derechos, respetará sus compromisos, permanecerá abierto a las posiciones nacionales de los países vecinos amigos y a sus derechos legítimos, y estará dispuesto a entablar un diálogo constructivo que conduzca a compromisos globales y equitativos basados en el interés mutuo.»

En el mismo sentido se pronunció su homóloga española, González Laya, en la visita, previamente programada, que hizo a Marruecos el día 24 de enero, al expresar que ambas naciones están de acuerdo en que la delimitación de sus espacios marítimos «no podrá hacerse de manera unilateral, sino por acuerdo mutuo entre las partes y de conformidad con la legislación internacional en vigor».

Debe tenerse presente aquí —sobre todo para quienes en los artículos de prensa que citábamos al principio hablaban de que Marruecos pretende «invadir» o «anexionarse» aguas canarias— que la hipotética constitución del Sáhara Occidental como un Estado independiente y soberano le otorgaría, en el momento en que sea Parte en la Convención de 1982, los mismos derechos sobre los espacios marítimos situados frente a sus costas que los que ahora pretende imponer Marruecos: 12 millas de mar territorial, 200 millas de zona económica exclusiva y de plataforma continental y posible ampliación de esta hasta las 350 millas.

El monte Tropic

Especial notoriedad han alcanzado últimamente un grupo de antiguos volcanes submarinos situados al suroeste de las Canarias por el descubrimiento en uno de ellos —el monte Tropic— de lo que parecen ser importantes yacimientos de metales estratégicos.

Dada su situación geográfica, más allá de las 200 millas que marcan el límite ordinario de la plataforma continental, los derechos que España pudiera tener sobre los mismos dependerán tanto de que la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de las Naciones Unidas autorice la ampliación de la plataforma que tiene solicitada España como de que dichos yacimientos estén comprendidos dentro de los límites de esa ampliación; cuestión esta última en la que también habrá que tener en cuenta los posibles derechos de ampliación de plataforma que pueda generar para otros Estados la costa del Sáhara Occidental.

Sin duda, la explicación más precisa de las cuestiones que se encuentran sobre la mesa en este asunto fue la expuesta en la contestación por escrito del Gobierno a una pregunta parlamentaria del Grupo de Ciudadanos en el Congreso de los Diputados, con referencia 184/11404 y fechada el 17 de abril de 2017 (12). Entre los detallados argumentos que se exponen, se dice:



Trazado aproximado de los límites de ZEE y ampliación de la plataforma.

(Fuente: www.memo.com.ar).

«Antes [de poder llegar a explotar los recursos mineros existentes en un supuesto yacimiento] hay que esperar, en primer lugar, a una decisión de la CLPC a favor de la solicitud española. En segundo lugar, la recomendación recogida en esa hipotética futura decisión debería incluir una extensión de los límites externos de la Plataforma Continental ampliada que incluyese en su

(12) La respuesta del Gobierno es del 13 de julio de 2017, http://www.congreso.es/112p/e3/e_0038927_n_000.pdf.

interior el punto en el que se encuentre el yacimiento en cuestión. En tercer lugar, si se dieran estas condiciones, ello no significaría que *ipso iure* España pudiera adoptar de inmediato medidas unilaterales de explotación, sino que se debería llegar antes a un acuerdo de delimitación con los posibles Estados concernidos. Precisamente por eso la presentación realizada por España incluye expresamente la ya citada referencia a que la pretensión de ampliación “no está sujeta a ninguna controversia con otro u otros Estados ribereños, ni prejuzga cuestiones relativas a la fijación de límites entre Estados” [...]. En suma, es un momento aún prematuro para que el Gobierno español adopte medidas propias para garantizar el ejercicio de poderes de los que aún carece.»

Como se comprueba con esta respuesta del Gobierno y un simple vistazo a la imagen anterior, queda todavía mucho trecho —y no fácil— por recorrer hasta que la ampliación de la plataforma continental al suroeste de Canarias pueda producir algún resultado con el que se compensen los, sin duda, importantes quebraderos de cabeza que va a generar.

La cuestión del Sáhara Occidental en el orden internacional

Siendo importante el problema de la delimitación de espacios marítimos entre España y Marruecos, mucho mayor, creemos, es el problema previo: con arreglo al Derecho Internacional, Marruecos, ni es la Potencia administradora del Sáhara Occidental ni mucho menos puede considerarlo como parte de su territorio, por lo que la postura de España será ciertamente compleja cuando el Reino alauí establezca sus líneas de base sobre la costa del Sáhara Occidental y pretenda extender sus espacios marítimos sobre ellas (como ha anunciado que va a hacer).

En efecto, el 21 de noviembre de 1979, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 34/37, sobre la cuestión del Sáhara Occidental, en la que reafirmó el derecho inalienable de este pueblo a la libre determinación y a la independencia de conformidad con las disposiciones de la Carta de la ONU y con los objetivos de su Resolución 1514 (sobre descolonización); deploró profundamente la agravación de la situación como consecuencia de la persistente ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos, pidiéndole encarecidamente a este país que participe también en la dinámica de paz y ponga fin a la ocupación de este territorio, y recomendó a tal efecto que el Frente Polisario, representante del pueblo saharauí, trabaje plenamente en toda búsqueda de una solución política justa, duradera y definitiva en la cuestión del Sáhara Occidental, de conformidad con las resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas.

A pesar de la rotundidad de esa Resolución, en la política de hechos consumados que Marruecos sigue en cuanto al Sáhara Occidental podría dar la

impresión de que la postura de las Naciones Unidas resulta un poco lejana en el tiempo. Para tratar de corregirla convendrá recordar cuál es la postura de la Unión Europea al respecto. La misma ha sido expuesta en dos recientes sentencias de su Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2016 y 27 de febrero de 2018 referidas a acuerdos entre la UE y Marruecos en materia pesquera. En la segunda de dichas sentencias, a propósito del Acuerdo de Colaboración de 2006 y su Protocolo de 2013, el Tribunal, recordando su sentencia de 2016, afirma (13):

«62. [...] el Tribunal de Justicia ya señaló en su momento que por este último concepto [Territorio del Reino de Marruecos] deberá comprenderse el espacio geográfico en el que el Reino de Marruecos ejerza la plenitud de aquéllas de sus competencias que reconoce a las entidades soberanas el Derecho internacional, con exclusión de cualquier otro territorio, como puede ser el del Sáhara Occidental.

63. Ello se debe a que incluir el territorio del Sáhara Occidental en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Asociación conculcaría determinadas normas de Derecho internacional general que son de aplicación a las relaciones de la Unión con el Reino de Marruecos, como son el principio de libre determinación —que se reitera en el artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas— y el principio de efecto relativo de los tratados —del que el artículo 34 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados constituye una expresión concreta—.

64. Así las cosas, a efectos del artículo 11 del Acuerdo de Colaboración, el territorio del Sáhara Occidental no está comprendido en el concepto de “territorio de Marruecos” [...].

69. [...] habida cuenta de que, tal como se ha recordado en los apartados 62 a 64 anteriores, el territorio del Sáhara Occidental no forma parte del territorio del Reino de Marruecos, las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental no están comprendidas en la zona de pesca marroquí que es objeto del artículo 2, letra a), del Acuerdo de Colaboración [...].

71. [...] por lo que se refiere a la expresión “las aguas bajo soberanía [...] del Reino de Marruecos” del artículo 2, letra a), del Acuerdo de Colaboración, debe señalarse que resultaría contrario a las normas de Derecho internacional a que se refiere el apartado 63 anterior, las cuales deben ser respetadas por la Unión y se aplican *mutatis mutandis* al caso de autos, subsumir bajo esa denominación en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Colaboración las aguas adyacentes directamente a la costa del territorio del Sáhara Occidental. Por consiguiente, la Unión no ha de ser partícipe de la intención que pudiera tener

(13) En el mismo sentido, el auto de 19 de julio de 2018 (solo en francés en la página del Tribunal, www.curia.europa.eu).

el Reino de Marruecos de subsumir bajo esa denominación las aguas en cuestión en ese mismo ámbito de aplicación.

72. Por lo que atañe a la expresión “las aguas bajo [...] jurisdicción del Reino de Marruecos” que figura en la misma disposición, el Consejo y la Comisión han contemplado entre otras posibilidades que pueda considerarse que el Reino de Marruecos es “potencia administradora *de facto*” o potencia ocupante del territorio del Sáhara Occidental y que esa calificación resulte relevante a la hora de fijar el ámbito de aplicación del Acuerdo de Colaboración. No obstante, sin que sea siquiera necesario analizar si la posible intención común de las partes del Acuerdo de Colaboración de dar a la expresión un sentido especial para tener en cuenta las circunstancias mencionadas hubiera sido conforme con las normas de Derecho internacional que vinculan a la Unión, baste señalar al respecto que en el presente asunto no puede en ningún caso hablarse de tal intención común, puesto que el Reino de Marruecos ha negado categóricamente ser potencia ocupante o potencia administradora del Sáhara Occidental.»

Estas contundentes declaraciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son por sí solas demostrativas de la compleja situación que va a provocar la decisión anunciada por Marruecos.

Hay que tener presente también, pese a su cuestionable eficacia, que la República Árabe Saharaui Democrática, proclamada por el Frente Polisario tras al abandono del territorio por España, aprobó la Ley n.º 03/2009, de 21 de enero de 2009, estableciendo sus espacios marítimos con arreglo a la Convención de 1982: mar territorial (12 millas), zona contigua (24 millas), zona económica exclusiva (200 millas) y plataforma continental (200 millas), y contempla la posibilidad de que la República negocie con los Estados vecinos cuando sus espacios marítimos mutuos se solapen (artículo 11).

En definitiva, como recuerda la profesora Ángeles Jiménez García-Carriazo en la obra ya citada (nota 11), «... el tratamiento que [Marruecos] otorgue a la cuestión del Sáhara Occidental puede plantear graves problemas jurídicos y políticos».

