

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS MEDIANTE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EUROPEOS: LA INCIDENCIA DE LAS CUESTIONES TERRITORIALES

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ESPAÑA Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA SUBESTATAL CON LOS ESTADOS VECINOS: LA INEXISTENCIA DE UN MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ.
- III. LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ EN EL MARCO DE LA UE: PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES.
 1. LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN EUROPEA.
 2. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA VUELTA A LA POLÍTICA DE COHESIÓN: EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ESPAÑA-FRONTERAS EXTERIORES 2008.
- IV. ¿ES POSIBLE LA COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ EN EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN REGIONAL DE LA UE? LA MACRORREGIÓN MEDITERRÁNEA EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 Y LA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UE.
- V. CONCLUSIONES.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público, Derecho Penal y Derecho Procesal, Universidad de Cádiz, España.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho», DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2008-2011, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de nuestro estudio es analizar la incidencia que en las relaciones de cooperación transfronteriza mediante programas europeos tiene la reivindicación por parte de Marruecos de los territorios españoles en el norte de África. Una reivindicación determinante para comprender la falta de adopción por ambos países de un marco jurídico¹ y político bilateral propio, capaz de legitimar las relaciones de cooperación entre entidades subestatales situadas a uno y otro lado de las fronteras terrestres en el norte de África, afectando en concreto a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, así como a las provincias de Tetuán y de Nador. Cuestiones territoriales no presentes en las relaciones de cooperación entre Marruecos y la Comunidad Autónoma de Andalucía, región marítima fronteriza en el área del Estrecho, con un elevado número de proyectos y acuerdos alcanzados, en principio bilateralmente, de forma espontánea, y después por procedimientos institucionalizados, también en el marco de la Unión Europea (UE)².

¹ Como ha sido señalado, el Estado, sus órganos centrales, puede actuar la cooperación directa o indirectamente, «reconociendo en este caso a los entes territoriales —regionales y locales— las competencias para, en un marco convencional, constitucional o administrativo determinado, llevarlas a cabo. Por vía convencional cabe dar cobertura jurídica a la cooperación gestionada por entes territoriales menores». Vid. REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 898. También, PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564.

² Sobre la actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales, vid. el estudio realizado por PARDO CUERDO, J. L., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, nº 1, Madrid, 1995, en concreto, pp. 28-32; REMIRO BROTONS, A., «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», *Estudios sobre la Constitución Española de 1978* (edición preparada por M. Ramírez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377; PÉREZ GONZÁLEZ, M. y PUEYO LOSA, J., «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional», *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, Santiago, 1982, pp. 13-88; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2001. Vid. también el estudio realizado por BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,

Esta falta de acuerdo bilateral entre ambos países nos lleva a considerar el alcance de sus relaciones de cooperación transfronteriza (terrestres y marítimas) en el seno de la UE, al ser Marruecos, con *Estatuto Avanzado* en la UE³, el principal socio beneficiario, asimismo, de los fondos, programas e instrumentos financieros creados en el marco de la Política Regional y de Cohesión europea, así como de la Política Europea de Vecindad (PEV).

Ahora bien, otras fórmulas de cooperación transfronteriza son posibles en distintos formatos, como los previstos en la Estrategia Europa 2020, pudiendo plantearse también en ellos dificultades similares, por las cuestiones de soberanía, en las fronteras marítimas. Así las que encontraría la eventual creación de una «macrorregión mediterránea», de conformidad con las previsiones de un nuevo modelo de cooperación regional de la UE y el objetivo perseguido por la Política Marítima Integrada de la UE⁴.

Y es que en todos estos marcos de relaciones están presentes las cuestiones territoriales, impregnando y condicionando cualquier posibilidad de cooperación entre España y la UE con Marruecos. Así, la reivindicación de los territorios españoles en el norte de África y el no reconocimiento de la «ocupación» de los mismos por parte de España, fue reiterada de forma expresa por Marruecos el 11 de junio de 2007, al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM)⁵,

1996, en concreto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, pp. 257-314; DESRUES, T. y MORENO NIETO, J., «La acción exterior de la Junta de Andalucía en Marruecos: el caso de la Cooperación Internacional para el Desarrollo», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, 2007, pp. 247-264 y DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Las relaciones exteriores de Andalucía», Presentación en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M. (Dirs.) / PARDO FALCÓN, J. (Coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía*, 2012, en concreto, Vol. IV, pp. 3005-3015 y «La acción exterior del Estatuto de Andalucía: Aciertos, desajustes, especificidades ocultas, desarrollos en tiempos de crisis», *REEI*, nº 25, junio de 2013.

³ Vid. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «El *Estatuto Avanzado* de Marruecos en la UE», *RDCE*, nº 34, 2009, pp. 895-914.

⁴ Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La difícil aplicación de la Estrategia Marina Europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, nº 25, junio de 2013.

⁵ Vid. en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., «Crónica de Derecho del Mar (Enero-Junio 2007)», *REEI*, nº 14 (2007), pp. 2-3. Según la Declaración interpretativa realizada por Marruecos: «...The Government of the Kingdom of Morocco affirms once again that Sebta, Melilia, the islet of Al-Hoceima, the rock of Badis and the Chafarinas Islands are Moroccan territories.

Morocco has never ceased to demand the recovery of these territories, which are under Spanish occupation, in order to achieve its territorial unity.

motivando a su vez una nueva réplica española en 2008 en forma de Comunicación⁶.

Por ello analizaremos no sólo la incidencia de las cuestiones territoriales entre España y Marruecos en la cooperación entre entidades subestatales en la frontera terrestre, sino también su incidencia en otras Políticas y Programas europeos que afectan a la cooperación regional en las fronteras marítimas del Estrecho (Andalucía-Norte de Marruecos), así como a la necesaria coordinación entre Estados miembros y de estos con terceros Estados en el seno de otras Políticas, como la marítima y la europea de vecindad.

Y es que en las relaciones entre España y Marruecos se pone claramente de manifiesto cómo el aspecto positivo de las relaciones de vecindad⁷, esto es, la cooperación en la solución de los problemas causados por el hecho fronterizo⁸ o en la satisfacción de los intereses comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza⁹, contrasta con el aspecto negativo que concibe la

On ratifying the Convention, the Government of the Kingdom of Morocco declares that ratification may in no way be interpreted as recognition of that occupation...».

⁶ En respuesta a la Declaración marroquí, el Gobierno español publicó una Comunicación en la que, a su vez, hacía 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». La Comunicación de España de 10 de septiembre de 2008, relativa a la Declaración formulada por Marruecos en el momento de la ratificación, puede verse en el *BOE*, nº 274, de 13.11.2009.

⁷ Vid. PUEYO LOSA, J., «Las competencias del Estado (II): El territorio terrestre y el espacio aéreo. Delimitación y régimen jurídico» en Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, decimoséptima edición, Madrid, 2009, pp. 450-451.

⁸ Vid. PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, decimoquinta edición, Madrid, 2011, p. 340. Un estudio sobre «las funciones de la frontera: límite, lugar de control, motivo de cooperación» puede verse en DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Las fronteras de la Unión – El modelo europeo de fronteras», *RDCE*, nº 12, 2002, pp. 305-308.

⁹ Una definición de la cooperación transfronteriza *stricto sensu*, entendiéndola por ella la que se actúa en las fronteras y en su proximidad —en la denominada zona *fronte-*

frontera como límite al ejercicio de la soberanía por los Estados vecinos¹⁰. Límites determinados por las fronteras españolas en el norte de África, que no reconoce Marruecos¹¹.

Tras esta breve introducción (I), analizaremos a continuación, desde una perspectiva comparada, los distintos cauces institucionales de cooperación, de naturaleza jurídica y política, acordados por España con los Estados vecinos, así como los motivos que hacen inviable, tras la falta de desarrollo por entidades territoriales subestatales de actividades de cooperación transfronteriza en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, de 4 de julio de 1991¹², un modelo alternativo (institucional, de naturaleza política) en dicho ámbito (II).

Ante la falta de adopción de un marco jurídico y/o político de cooperación transfronteriza hispano-marroquí, sólo la UE ofrece cobertura jurídica a la cooperación desarrollada por las entidades subestatales situadas a uno y otro lado de las fronteras marítimas y terrestres de ambos países. Una cooperación iniciada en 1994, en el marco de la Política Regional Europea, que se esperaba reforzar en el seno de la PEV y en la que, una vez más, se han planteado cuestiones territoriales que dificultan su pleno desarrollo (III).

Finalizaremos nuestro estudio analizando las posibilidades de cooperación hispano-marroquí en el nuevo modelo de cooperación regional de la UE. Nos centraremos en la incidencia que las reivindicaciones territoriales tendrían en la eventual creación de una «macrorregión mediterránea», teniendo en cuenta los antecedentes ya existentes de falta de coordinación entre los Estados miembros en el marco de otras políticas, como la política marítima integrada, que persigue explotar las sinergias entre las distintas políticas europeas como la regional, de pesca o de medio ambiente, fomentando la cooperación entre Estados miembros y de estos con terceros Estados, en el marco de la

riza—, puede verse en REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DíEZ-HOCHLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBAN, L., *Op. cit.*, p. 897.

¹⁰ Una referencia al doble aspecto, positivo y negativo, de las relaciones de vecindad puede verse en PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Op. cit.*, pp. 339-342.

¹¹ Sobre el no reconocimiento por Marruecos de las fronteras españolas en el norte de África puede verse: DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, 20.12.2011 y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, nº 93, enero de 2012, pp. 19-26 y; «Descolonizaciones: las ciudades, islas y peñones de España en el norte de África», en LÓPEZ GARCÍA, B. y HERNANDEZ DE LARRAMENDI, M. (Coord.): *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán: diplomacia e historia*, Barcelona, 2010, pp. 161-184.

¹² *BOE*, nº 49, de 26 de febrero de 1993, pp. 6311-6314.

política europea de ampliación y la PEV, centrándonos en esta última con Marruecos (IV). La incidencia de las cuestiones territoriales en las relaciones bilaterales de cooperación transfronteriza España/UE – Marruecos en el marco de la PEV, nos llevará a plantear en nuestras conclusiones soluciones alternativas en otros marcos de relaciones UE-Marruecos (V).

II. ESPAÑA Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA SUBESTATAL CON LOS ESTADOS VECINOS: LA INEXISTENCIA DE UN MARCO JURÍDICO Y POLÍTICO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ

El régimen de la cooperación transfronteriza «clásica» entre entidades subestatales (regionales y locales) a ambos lados de la frontera fue establecido en el seno del Consejo de Europa por el Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o entidades territoriales, de 21 de mayo de 1980¹³. Dicho Convenio establece el marco jurídico general y reconoce a dichas entidades la facultad para concluir acuerdos o contratos de carácter transfronterizo¹⁴.

¹³ Dicho Convenio no permite la participación de los Estados Miembros como tales, sino sólo de sus instancias territoriales locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera. Vid. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Dirección General de Cooperación Autonómica, (última actualización: junio de 2009), 32 páginas, en concreto, pp. 3-4.

¹⁴ Un sector mayoritario de la doctrina lo considera una «declaración programática de objetivos e intenciones» y no un Tratado internacional con derechos y obligaciones jurídicas precisas. Y es que, en los términos del Convenio marco europeo, los Estados partes asumen sólo obligaciones de comportamiento, consistentes éstas en «promover», «facilitar» o «favorecer» las iniciativas de las entidades territoriales en temas de cooperación transfronteriza, no así la obligación de reconocer a las mismas capacidad jurídica para concluir acuerdos o contratos al respecto. Sobre el Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza, vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Op. cit.*, pp. 61-64. Puede verse asimismo el estudio realizado por ARENAS MEZA, M. «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y la práctica convencional europea» en HERRERO DE LA FUENTE, A., (Ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación transfronteriza, nº 1, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 213-227; ALBIOL BIOSCA, G., «Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980», *Constitución, Comunidades Autónomas*

En el caso de España, la ratificación en 1990 del Convenio marco europeo se hizo acompañar de una declaración expresa, en virtud de la cual, la efectiva aplicación de este Convenio quedaba subordinada a la celebración de Acuerdos interestatales de cobertura (tratados internacionales), en los que debía precisarse el marco jurídico de los convenios de cooperación transfronteriza que pudieran suscribir sus entidades territoriales. En su defecto, continuaba señalando dicha declaración, la eficacia de los convenios suscritos por dichas entidades exigía la conformidad expresa del Gobierno¹⁵, en tanto la legislación española no regulara el procedimiento aplicable. Este viene dado por el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto¹⁶, que consagra el poder de supervisión y control de las autoridades del Estado sobre los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras¹⁷.

mas y Derecho Internacional, cit., pp. 225-233 y «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *RIE*, vol. 10, n° 2, mayo-agosto de 1983, pp. 455-473.

¹⁵ Conforme a la citada declaración española, la actuación de las entidades debe hacerse respetando las competencias previstas por el Derecho interno en materia de relaciones internacionales, así como las normas de control o supervisión a las que estén sometidas las entidades territoriales, siendo competentes para esto último el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio para las Administraciones Públicas. Vid. *BOE*, n° 248, de 16 de octubre de 1990, «Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980, ratificado por instrumento de 10 de julio de 1990. Jefatura del Estado, Fronteras. Cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales».

¹⁶ Sobre este Real Decreto, vid. GONZÁLEZ VEGA, J. A., «El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?», *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 349-355; JANER TORRENS, J. D., «Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (*BOE*, núm. 207, de 29 de agosto de 1997)», *REDI*, vol. L (1998), 1, pp. 360-363, y; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Op. cit.*, pp. 76-82.

¹⁷ Las reglas procedimentales para facilitar el cumplimiento de este nuevo procedimiento sobre suscripción de convenios de cooperación transfronteriza que regula el Real Decreto 1317/1997 aparecen en la Resolución de 14 de noviembre de 1997 (*BOE*, n° 297, de 12 de diciembre de 1997, de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales, sobre «Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y del Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, relativos al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (RCL 1997, 2150), sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza con entidades territoriales extranjeras»).

Si bien el articulado de este Real Decreto prevé la posibilidad de que las entidades territoriales puedan adoptar convenios de cooperación transfronteriza previo control de legalidad de los mismos a través de la notificación previa a la Administración General del Estado, de su Exposición de Motivos parece deducirse que este nuevo procedimiento sólo sería operativo de existir previamente un tratado interestatal de cobertura.

La necesidad de estos Tratados internacionales se contempló de forma expresa con Francia y Portugal¹⁸, con los que España ha adoptado el Tratado de Bayona de 1995¹⁹ y el Tratado de Valencia de 2002²⁰, respectivamente, no así

¹⁸ Como señala su Exposición de Motivos: «... El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales... establece un marco jurídico general en la materia que nuestro país, tanto al firmar como al ratificar dicho Convenio, estimó, al amparo de lo establecido en el mismo, que debía ser completado mediante Acuerdos interestatales con Francia y Portugal.

La declaración formulada en este sentido por España al ratificar el Convenio Marco Europeo estableció que, mientras no existieran tales Acuerdos interestatales, los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban, para su eficacia, la conformidad expresa del Gobierno de la Nación.

La entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997, del Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales..., plantea la necesidad de establecer un procedimiento alternativo al que resulta de la declaración antes mencionada, al haberse determinado a través de dicho Tratado un marco jurídico preciso y detallado de los convenios de cooperación transfronteriza que pueden suscribir las entidades territoriales...».

¹⁹ Sobre el Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (BOE, núm. 59, de 10 de marzo de 1997, en vigor desde el 24 de febrero de 1997), pueden verse los estudios realizados por FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales», *REDI*, vol. XLIX (1997), 1, pp. 304-307, y «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 9-28. Del mismo autor, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas... cit.*, en concreto, pp. 68-76. Igualmente, HERRERO DE LA FUENTE, A., «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Las regiones en la Unión Europea, Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 13-2º semestre 2007, pp. 125-154, en concreto, pp. 135-140.

²⁰ Sobre el Tratado de Valencia de 2002 (BOE, nº 219, de 12 de septiembre de 2003, en vigor desde el 30 de enero de 2004), pueden verse los siguientes estudios: PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M^a T.; BRITO, W.; VENADE, N., *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia/Comissao de Coord-

con el Reino Unido, al no ser parte del Convenio marco europeo²¹. Por este motivo, de conformidad con la declaración española, las relaciones de cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales españolas y el Gobierno de Gibraltar debían contar con la aprobación expresa del Gobierno español.

No obstante, el proceso político de negociación entre España y el Reino Unido tampoco fue capaz de legitimar la actuación de las entidades territoriales en materia de cooperación transfronteriza, al vincularse en la Declaración de Bruselas de 1984 dicha cooperación con las cuestiones de soberanía. La primacía en dicho proceso de los intereses estatales (también en esta ocasión las cuestiones territoriales) tuvo un efecto paralizante sobre las actividades de cooperación transfronteriza con Gibraltar, desarrolladas en un principio de forma espontánea y sin cobertura jurídica formal²², hasta que en 2004 se crearon, también por acuerdo político, dos marcos de cooperación institucionalizados: el Foro tripartito de Diálogo²³, en el que se reconoce al Gobierno de Gibraltar voz y voto en materias comprendidas en el nivel interestatal de la cooperación transfronteriza, y la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre la

nação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004; MERCHÁN PUENTES, M^a. J., «El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE*, año 7, núm. 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740; SOBRIDO PRIETO, M., «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *REEI*, nº 8/2004, y; HERRERO DE LA FUENTE, A., *loc. cit.*, pp. 140-149. Sobre la cooperación transfronteriza luso-extremeña, vid. PAVÓN PÉREZ, J. A., «Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes», *REDI*, vol. XLVIII (1996), 1, pp. 404-408 y NIETO FERNÁNDEZ, M^a I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003, en concreto, pp. 152-227.

²¹ En palabras de M. PÉREZ GONZÁLEZ: «... en el Reino Unido las entidades subestatales no están autorizadas para concluir contratos de Derecho privado o público con entidades subestatales extranjeras...». Vid. «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», *cit.*, p. 556.

²² Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo», *REEI*, núm. 9, 2005.

²³ España y el Reino Unido acordaron en 2004 la creación de un marco institucional de cooperación transfronteriza, el Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar, en el que se reconoce a Gibraltar voz y voto. Dicho Foro no supuso la renuncia por los Estados de sus planteamientos históricos sobre las cuestiones de soberanía, habiéndose alcanzado acuerdos en su seno que contienen cláusulas de salvaguardia. El Foro se creó formalmente por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar el 16 de diciembre de 2004. Puede verse, GONZÁLEZ GARCÍA, I. y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Eds.), *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar²⁴, sobre asuntos de carácter local y regional, al integrarse en ella, el 12 de marzo de 2007, la Junta de Andalucía²⁵.

Por lo tanto, a falta de un tratado internacional, se consiguió legitimar la actuación de las entidades territoriales en el marco de los llamados «gentlemen's agreements» o acuerdos *no normativos*. Así, los Acuerdos de Córdoba de 2006²⁶ y los de Gibraltar de 2009²⁷, adoptados en un marco de cooperación institucionalizado como es el Foro de diálogo sobre Gibraltar (a través de Declaraciones y Comunicados conjuntos), vinieron a cubrir en el plano político la inexistencia de un marco jurídico regulador de las relaciones transfronterizas con Gibraltar²⁸. Un Foro que se encuentra actualmente en suspenso²⁹.

²⁴ La llamada «Comisión Mixta» fue constituida el 18 de noviembre de 2004. Puede verse al respecto: ROMERO BARTUMEUS, L., «Gibraltar: la otra diplomacia», *ARI*, nº 198/2004 de 22 de diciembre de 2004 y «El difícil proceso de la Comisión Mixta Mancomunidad – Gobierno de Gibraltar» en la citada obra colectiva *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, pp. 335-346.

²⁵ Puede verse «Junta, Mancomunidad y Gibraltar crean 5 grupos trabajo comunes» en www.reporterodigital.com.

²⁶ Sobre pensiones, uso civil conjunto del aeropuerto, mayor fluidez en el paso por la Verja/frontera, telecomunicaciones y creación del Instituto Cervantes.

²⁷ Los compromisos en materia de cooperación medioambiental, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, comunicaciones marítimas y seguridad, y cuestiones sobre visados.

²⁸ Por esta razón, los instrumentos elegidos para la normalización de las relaciones de cooperación transfronteriza de naturaleza interestatal (en el Foro) y subestatal (en el marco de la Comisión Mixta) no pueden ser otros que acuerdos no normativos, *gentlemen's agreements* o instrumentos o documentos de *soft law*, que ofrecen soluciones prácticas sin efectos jurídicos vinculantes. Puede verse al respecto: DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», *Real Instituto Elcano*, *ARI* nº 107/2006 de 19/10/2006; «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Real Instituto Elcano*, *ARI* 21/2012 de 23/03/2012. Igualmente, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Resultados prácticos del Foro de diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», en la citada obra *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, pp. 135-166.

²⁹ Con el cambio de gobierno en el Reino Unido (2010), así como en España y Gibraltar (2011), se ha visto bloqueado el único cauce de diálogo institucional hasta entonces existente en materia de cooperación transfronteriza, tras la petición española de modificar su formato (de tripartito a cuatripartito) con la incorporación de la Junta de Andalucía. El 1 de febrero de 2012, el Gobierno español comunicaba que «... En cuanto a la cooperación regional, España entiende que el formato del Foro de Diálogo debe ser ampliado a las representación de las autoridades regionales españolas, de modo que haya

Pero a diferencia de la cooperación transfronteriza entre España-Francia; España-Portugal y España-el Reino Unido en torno a Gibraltar, las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-marroquíes plantean un cierto grado de dificultad en su comprensión y análisis, al ser un tema comprendido en los distintos marcos de relaciones existentes entre la UE y Marruecos³⁰.

Y es que, si bien son muchos los acuerdos de cooperación alcanzados entre ambos países en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991³¹, ninguno de ellos atribuye a las autoridades fronterizas de Ceuta/Tetuán y Melilla/Nador competencias en materia de cooperación transfronteriza.

La Junta de Andalucía, por el contrario, ha venido desarrollando en la práctica relaciones de cooperación con Marruecos, que han quedado finalmente institucionalizadas tras la adopción en 2003 del Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte Marruecos³², al no estar presentes en sus relaciones las cuestiones territoriales.

Y es que el artículo 246 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 ha previsto la celebración de acuerdos transfronterizos con entidades sub-

simetría en la participación de las autoridades de ambos lados de la verja...». Vid. la Nota de prensa del MAEC nº 12: «El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores y para la Unión Europea se reúnen con el Ministro de Estado para Europa del Reino Unido», en www.maec.es.

³⁰ Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., «Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: De la cooperación a la Asociación y a la Política Europea de Vecindad» en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y VERDÚ BAEZA, J. (Dirs.) – TORREJÓN RODRÍGUEZ, J. D. (Coord.), *España y Marruecos en el Centenario de la Conferencia de Algeciras*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson/Fundación Municipal Universitaria del Ayuntamiento de Algeciras/Aula Universitaria del Estrecho, Madrid, 2007, pp. 153-190.

³¹ Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A. y DOMINGO TORREJÓN, J. D. (Eds.), *España y Marruecos: Tratados, Declaraciones y Documentos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2013 (En prensa).

³² Puede verse, MORILLAS FERNÁNDEZ, A. y GALLARDO MARTÍNEZ, M., «La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad», en GÓMEZ MORALES, J. (Coord.), *La gestión de proyectos europeos de cooperación transfronteriza*, Universidad de Cádiz, 2008, pp. 118-128. Tras la primera experiencia del Plan de Desarrollo Transfronterizo Andalucía-Norte de Marruecos (2003-2006), la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía está desarrollando el proyecto «Plataforma de Cooperación Andalucía Norte de Marruecos». Vid. IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011, p. 16.

estatales más allá del ámbito de la Cooperación al Desarrollo³³, capítulo en el que se integra dicha disposición³⁴.

Una referencia específica merece igualmente la actuación que la Junta de Andalucía ha venido desarrollando desde los años noventa en los distintos marcos de relaciones UE-Marruecos, que analizaremos a continuación.

En resumen, con el vecino Marruecos no son válidos los marcos de cooperación transfronteriza que tenemos con los otros vecinos.

III. LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ EN EL MARCO DE LA UE: PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES

Ante las dificultades que plantea la cooperación transfronteriza hispano-marroquí en el plano bilateral, sólo la UE puede servir de paraguas al desarrollo de este tipo de actividades entre entidades regionales y locales de ambos países, por la especial vinculación que tanto Marruecos como España tienen con la UE. Así se ha venido haciendo a través de los programas e instrumentos financieros adoptados en los distintos marcos de relaciones UE-Marruecos. En concreto, en el marco de:

- la Política Regional y de Cohesión europea, a través del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG (a partir de 1994) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), entre otros fondos, y;
- la Política Europea de Vecindad (2004) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación —IEVA— (2007).

Nos detendremos en los aspectos más relevantes que conducirán finalmente a la adopción de un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión, el Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores (POCTEFEX), aprobado por la Comisión en una Decisión de 20 de marzo de 2009, ante la falta de adopción del programa operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA, por las cuestiones territoriales.

³³ Artículo 246: «Cooperación interregional y transfronteriza. La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación».

³⁴ Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La acción exterior del Estatuto de Andalucía: Aciertos, desajustes, especificidades ocultas, desarrollos en tiempos de crisis», *cit.*, pp. 16-18.

1. LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN EUROPEA

La Política Regional europea en sus inicios y la Cohesión económica, Social y Territorial como objetivo de la UE han establecido una planificación con fondos del presupuesto comunitario en beneficio de las regiones menos desarrolladas, con el fin de equilibrar el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones en el seno de la UE. Los objetivos de la Cohesión europea se han materializado a través de distintos instrumentos de carácter financiero, como los Fondos estructurales³⁵, particularmente el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, que permiten a la UE transferir recursos a las regiones menos desarrolladas y a las que se encuentran en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales³⁶.

Estos Fondos y otros instrumentos que tienen por finalidad resolver los problemas de desigualdad de carácter estructural, intervienen mediante programación a iniciativa de los Estados, pero también mediante los llamados Programas de iniciativa comunitaria (PIC), entre otros³⁷, el Programa INTERREG, para reducir los problemas en las regiones que se encontraban, en un principio, en las fronteras interiores de la UE, fomentándose en dicho marco la cooperación territorial.

Si bien el primer Programa de iniciativa comunitaria INTERREG se realizó en el periodo 1990-1993, los proyectos de cooperación transfronteriza

³⁵ El Fondo Social Europeo (FSE) en materia de empleo; el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), en relación con las zonas rurales menos desarrolladas; y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, en este sector, entre otros. Vid. IZZO, M. y CONATO, D., *La cooperación transfronteriza de la Unión Europea*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), marzo, 2006.

³⁶ Sobre la Cohesión Económica y Social y su evolución, pueden verse los siguientes estudios del Profesor DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La configuración jurídica de la Cohesión Económica y Social» y «La intervención financiera estructural», Capítulos 24 y 25, respectivamente en LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coords.), *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000 y «El principio de solidaridad en la práctica de la Unión Europea: La Cohesión Económica y Social» en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y FORNER DELAYGUA, J-J., *La Cohesión Social en Iberoamérica*, III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Valdivia, 29 a 31 de octubre de 2007, Marcial Pons, 2008, pp. 27-40. Tras la reforma del Tratado de Lisboa, es uno de los objetivos de la UE (artículo 3 TUE, apartado 3º) la cohesión económica, social y territorial, que se desarrolla en el Título XVIII, artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

³⁷ Otros Programas de iniciativa comunitaria han sido por ejemplo EQUAL (en empleo); URBAN (para fomentar el desarrollo urbano sostenible); LIDER (en zonas rurales).

entre España y Marruecos se han ejecutado en sus dos fases posteriores: INTERREG II (para el periodo 1994-1999) y especialmente INTERREG III (para el periodo 2000-2006).

Así pues, INTERREG I fue destinado exclusivamente a la mejora de las fronteras terrestres intracomunitarias (sólo se elaboraron proyectos de mejora de las infraestructuras fronterizas con Portugal y Francia), incorporando INTERREG II como novedades (a partir de 1994) la ampliación a las fronteras marítimas y a las fronteras exteriores de la Unión Europea con terceros países (encontrándonos aquí con el primer programa operativo INTERREG España-Marruecos).

La tercera edición de INTERREG (2000-2006) se articuló en tres capítulos, centrándose el primero de ellos (INTERREG III A) en la cooperación entre regiones colindantes de países distintos, con particular referencia a las fronteras exteriores de la Unión y a algunas fronteras marítimas, con el fin de establecer relaciones de cooperación económica y social transfronteriza³⁸.

Ahora bien, el hecho de que INTERREG previese que los recursos financieros debían gastarse sólo en el territorio de la UE, supuso un obstáculo para el desarrollo de una verdadera cooperación con los países vecinos que no son miembros de la UE. Si bien estos países se consideraban áreas elegibles para la cooperación transfronteriza en el marco del programa INTERREG, sólo se podían beneficiar del programa en forma de servicios y no de inversiones directas en su propio territorio, no pudiendo tampoco participar en la planificación y elección de los proyectos³⁹.

³⁸ Mientras INTERREG III A regulaba la cooperación de naturaleza transfronteriza, la transnacional era objeto de regulación en el segundo capítulo (INTERREG III B) y la cooperación interregional en el tercero (INTERREG III C), contando con la financiación de los fondos FEDER (cuyos recursos se concentraron principalmente en el Capítulo A de la cooperación transfronteriza). Un análisis de la iniciativa comunitaria INTERREG II y III (España-Marruecos) puede verse en IGLESIAS, M. y GUTIÉRREZ, C., «Mapa de la cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos. Experiencias de participación en diferentes programas y proyectos. Balance de resultados e identificación de buenas prácticas» en IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, pp. 105-116.

³⁹ En la tercera fase del Programa de iniciativa comunitaria INTERREG (2000-2006) se desarrollaron 115 proyectos entre España y Marruecos. En total se destinaron 170 millones de euros en proyectos elaborados por el Ministerio de Hacienda de España, la Junta de Andalucía, y las Autoridades de Ceuta y Melilla, con la colaboración de Marruecos. Entre las áreas subvencionables en España estaban las provincias de Cádiz y Málaga, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, así como las provincias limítrofes de Huelva, Sevilla, Córdoba y Granada (a condición de no recibir más del 20%

Por ello, las inversiones directas en territorios externos de la UE se hacían sólo a través de los fondos de cooperación externa, entre otros, del programa MEDA⁴⁰ en el marco del proceso de Asociación Euromediterránea⁴¹

de la ayuda FEDER total del programa en cuestión), y pudiendo beneficiarse de forma indirecta las ciudades del norte de Marruecos (Larache, Tánger-Assilah, Tetuán, Chaouen, Nador, entre otras). El objetivo general era el desarrollo socioeconómico de la zona y facilitar la cooperación entre ambos lados de la frontera. Puede verse un amplio análisis al respecto en la citada obra colectiva: *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*.

⁴⁰ Establecido por el Reglamento (CE) nº 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea, *DO L 189*, de 30.07.1996, p.1.

⁴¹ Un nuevo esquema de relaciones entre las Comunidades Europeas y los países mediterráneos no comunitarios se inició en 1992, tras el Consejo Europeo de Lisboa y culminó en 1995 con la Declaración de Barcelona, en la que se establecieron los elementos sobre los que habría de pivotar el proceso de Asociación Euromediterránea, en cuyo marco se firmó en Bruselas el 26 de febrero de 1996 el Acuerdo Euromediterráneo por el que se creaba una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros con el Reino de Marruecos, en vigor desde el 1 de marzo de 2000 (puede verse la Declaración final de la Conferencia ministerial euromediterránea de Barcelona, de 27 y 28 de noviembre de 1995 y su programa de trabajo en http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf, y la Decisión 2000/204/CE, CECA: Decisión del Consejo y de la Comisión, de 24 de enero de 2000, relativa a la celebración del Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, *DO L 70 de 18.3.2000*). En el ámbito económico-financiero, el objetivo principal de este Acuerdo era la creación gradual de una zona de libre comercio entre la Comunidad Europea y Marruecos, así como la colaboración económica y la asistencia financiera prestada por la Comunidad con respecto a Marruecos, a través del programa MEDA. A diferencia de lo que ocurre en el marco de la Política Regional europea, Marruecos recibe financiación directa para el cumplimiento de los objetivos del proceso de Asociación Euromediterránea, siendo el principal beneficiario del programa MEDA con un compromiso total de 1.609 millones de euros para el periodo 1995-2006: MEDA I (1995-1999): 659 millones de euros y MEDA II (2000-2006): 950 millones de euros. Vid. IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, p. 24.

Si bien este marco de relaciones UE-Marruecos ha sido concebido como el marco de cooperación multilateral a nivel regional, sufriendo un proceso de evolución desde la Declaración de Barcelona (1995) a la Unión por el Mediterráneo (2008), dicho marco convive, como tendremos ocasión de analizar a continuación, con la Política Europea de Vecindad. Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., «Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: De la cooperación a la Asociación y a la Política Europea de Vecindad», *cit.*, en concreto, pp. 160-181. Sobre la evolución del Proceso de Barcelona a la Unión por el

(para el Mediterráneo sur y Oriente medio)⁴², planteándose un problema de coordinación que se ha pretendido superar a través de la Política Europea de Vecindad, como tendremos ocasión de analizar.

En este contexto general de la Política Regional y de Cohesión europea se ha puesto también de manifiesto cómo Marruecos ha sido capaz de mantener una estrecha relación de cooperación transfronteriza con Andalucía, al no verse afectadas las cuestiones de carácter territorial⁴³.

Un ejemplo es la creación de la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía (España)- Marruecos⁴⁴, promovida de forma conjunta por la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Reino de Marruecos⁴⁵, y cuyos fundamentos se encuentran en el PIC INTERREG III A (2000 – 2006) Andalucía-Marruecos⁴⁶.

No obstante, en este marco de cohesión apenas hay incidencia de los temas territoriales, al no darse una cooperación en pie de igualdad entre los Estados miembros de la UE y terceros Estados, cuyas entidades sólo se be-

Mediterráneo, vid. MORILLAS FERNÁNDEZ, A., «Unión por el Mediterráneo: Nuevo horizonte para el Proceso de Barcelona y los entes regionales» en DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir) y ACOSTA SÁNCHEZ, M. – REMI NJIKI, M. (Coords.), *Immigración, Seguridad y Fronteras. Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el Área del Estrecho*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 331-348. Puede verse también BARBÉ IZUEL, E., «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *RDCE*, nº 32, 2009, pp. 11-48.

⁴² Otros programas son: CARDS (Balcanes Occidentales); TACIS (para países de la antigua URSS).

⁴³ En los años comprendidos entre 1990 y 2006, la Junta de Andalucía ha desarrollado 137 proyectos de cooperación transfronteriza. Vid. MORILLAS FERNÁNDEZ, A., «La cooperación territorial europea en Andalucía» en AGUDO ZAMORA, M. J. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M^a (Coords.): *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial europea y de Vecindad*, Libro de Actas. Ponencias y Comunicaciones, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla 2012, pp. 39-46, en concreto, p. 40.

⁴⁴ Vid. en la página WEB de la Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, www.juntadeandalucia.es/medioambiente.

⁴⁵ Su inclusión en la Lista Mundial de Reservas de la Biosfera fue aprobada por unanimidad, el 25 de octubre de 2006, en el Buró del Programa Mab (Hombre y Biosfera) de la UNESCO.

⁴⁶ Su objetivo prioritario es el desarrollo regional equilibrado y la integración del territorio europeo, mediante la progresiva creación de estructuras conjuntas de cooperación entre toda la UE y también con los Estados vecinos. Vid. VERDÚ BAEZA, J.: «El medio ambiente como instrumento de cooperación transfronteriza: la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía y Marruecos», *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 28, 2012, pp. 397-416.

nefician de forma indirecta (en forma de servicios, no de inversiones directas, y sin una planificación conjunta de los proyectos).

2. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y LA VUELTA A LA POLÍTICA DE COHESIÓN: EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ESPAÑA-FRONTERAS EXTERIORES 2008

Una vez finalizado en el marco de la Política Regional europea el programa INTERREG III A para el periodo 2000-2006, se inicia en 2007 una nueva fase en la planificación de los programas de cooperación transfronteriza en el marco de la PEV, a través del IEVA⁴⁷, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007⁴⁸.

La PEV, propuesta por la Comisión Europea en 2003 (con la perspectiva de la ampliación de la UE a los países del Este), se concibe como el marco de las relaciones entre la UE y los países vecinos del Este y Sur de Europa⁴⁹, en cuyo ámbito geográfico está comprendido Marruecos⁵⁰, así como los países mediterráneos no comunitarios implicados en el Proceso de Asociación

⁴⁷ Vid. Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L 310, de 09.11.2006, p.1 (artículos 2.2 y 6).

⁴⁸ Reglamento por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L 210, de 10.08.2007.

⁴⁹ Comunicación de la Comisión *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, COM (2003) 104 final, de 11.03.2003.

⁵⁰ Pueden verse los trabajos de MARTÍN, I., «La nueva Política de Vecindad de la UE: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?», *Análisis del Real Instituto Elcano* n° 137/2003; «La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?», en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 37, 2004, pp. 497-526; «La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental», Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005. Con carácter general, puede verse COMELLI, M.; GRECO, E. y TOCCI, N., «From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy» (2007) 12 *European Foreign Affairs Review*, Issue 2, pp. 203-218.

Euromediterránea, entre otros —con excepción de Turquía, que está inmerso en un proceso de negociaciones para su futura adhesión a la UE—, inscribiéndose, por lo tanto, las relaciones entre la UE y Marruecos en un doble marco⁵¹.

Los primeros Planes de Acción de Vecindad con los países mediterráneos (Marruecos, Túnez, Jordania, Palestina e Israel) fueron aprobados por el Consejo Europeo en diciembre de 2004, y debían ser ratificados en el seno de los respectivos Consejos de Asociaciones bilaterales en 2005. Marruecos fue uno de los primeros países en acordar con la UE un Plan de Acción (en 2005) en el marco de la PEV⁵².

Y para la puesta en marcha de los Planes de Acción se asignaron fondos comunitarios con carácter transitorio, ya que se previó que la PEV fuese operativa a principios de 2007, cuando entrara en vigor las nuevas Perspectivas Financieras de la UE (2007-2013) y se creara el IEVA, que iba a subsumir

⁵¹ La idea principal de la PEV es contar con un conjunto de países que compartan los valores y objetivos fundamentales de la UE, con los que establecer unas relaciones más estrechas que incluyan un grado significativo de integración económica y política. Entre sus objetivos están la cooperación política, de seguridad, económica y cultural, consolidar la estabilidad, la seguridad y el bienestar para todos. Y entre los valores comunes: el estado de derecho y la democracia, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, los principios de economía de mercado y desarrollo sostenible, y el fomento de buenas relaciones de vecindad. Y con este fin, a cambio de alcanzar logros concretos y aplicar con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales necesarias, la UE ofrece a los países vecinos la perspectiva de participar en el Mercado Interior e impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales con aquellos. Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., *loc. cit.*, pp. 182-183.

⁵² Tras presentarse el Informe estratégico sobre el país en mayo de 2004, en julio de 2005 se aprobó el Plan de Acción UE-Marruecos, adoptando el Consejo de Asociación Unión Europea – Marruecos el 24 de octubre de 2005 la recomendación 1/2005 relativa a la puesta en práctica de dicho Plan de Acción. Vid. Doc. UE-MA 2707/05. El Plan de Acción acordado entre la UE y Marruecos en 2005 cubre un período de entre tres y cinco años, previendo entre las acciones prioritarias a emprender: la consecución de reformas legislativas y la aplicación de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos; el diálogo político reforzado en los ámbitos de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Exterior de Seguridad y Defensa, así como una mayor cooperación en la lucha contra el terrorismo, la negociación de un acuerdo de liberalización del comercio de servicios, el desarrollo de un entorno favorable a la inversión extranjera directa, la gestión de los flujos migratorios y la adopción de medidas que faciliten la circulación de personas, así como el desarrollo del sector energético. Vid. doc. UE-MA 2702/1/05 REV 1. La Comisión hizo en diciembre de 2006 un balance del Plan de Acción UE-Marruecos, valorando altamente positivo el caso de Marruecos.

los programas europeos (INTERREG y MEDA) de cooperación con el área del Mediterráneo, simplificando las estructuras políticas y administrativas⁵³.

En relación con Marruecos, el IEVA brinda por primera vez una posibilidad real de fomentar la cooperación entre las autoridades regionales y locales de ambos lados del Estrecho, así como de tratar cuestiones de interés común como el medio ambiente, los transportes, las comunicaciones, la seguridad marítima, el desarrollo económico regional, el turismo y los intercambios socio-culturales⁵⁴, ejecutándose la ayuda comunitaria en virtud de la cooperación transfronteriza IEVA mediante los programas operativos conjuntos definidos en el documento de estrategia⁵⁵.

Para ello, los países participantes deberán proponer de común acuerdo los pormenores de las modalidades de su cooperación transfronteriza IEVA en el documento del programa operativo conjunto adoptado por la Comisión, con arreglo al artículo 9, apartado 6, del citado Reglamento (CE) n° 1638/2006⁵⁶, que pueden tener un alcance local, regional y nacional⁵⁷.

⁵³ En efecto, el IEVA ha asumido todos los programas geográficos que financia la UE en los países afectados por la PEV, entre ellos, INTERREG y MEDA. Se basa en principios de programación plurianual, la asociación, la cofinanciación y tiene el objetivo de promover la cooperación transfronteriza e interregional.

⁵⁴ Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la consolidación de la Política Europea de Vecindad, COM (2006) 726 final, de 04.12.2006, p. 12.

⁵⁵ Considerando 5 del citado Reglamento (CE) n° 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007.

⁵⁶ Dicho artículo señala: «En el plazo de un año a partir de la aprobación de los documentos de estrategia mencionados en el artículo 7, apartado 3, los países participantes presentarán conjuntamente a la Comisión propuestas de programas operativos conjuntos...».

⁵⁷ En efecto, la financiación además de comprender los programas nacionales o plurinacionales (mínimo del 95% del presupuesto destinado a la ayuda a un país socio —vid. artículo 10.1 del citado Reglamento (CE) n° 951/2007—) o la cooperación regional y subregional entre dos o más países socios, en los que podrán participar Estados miembros, abarca también los programas de cooperación transfronteriza, que abordarán la cooperación entre uno o más Estados miembros y uno o más países socios en regiones limítrofes con su parte de la frontera exterior de la Comunidad (hasta un 5% del presupuesto —artículo 6.1, a) i) y ii), así como artículo 29 del citado Reglamento (CE) n° 1638/2006—). En este caso, los recursos del IEVA están destinados a programas entre territorios situados a lo largo de las fronteras externas de la UE, es decir, entre Estados miembros y socios que comparten fronteras marítimas o terrestres comunes, que serán ejecutados por autoridades regionales y locales y otros actores locales del desarrollo, como ONGs, cámaras de comercio, universidades, etc. Se celebrará un convenio de financiación entre la Comisión y cada uno de los países socios del programa operativo conjunto de que se trate.

Y en el caso de que los Estados miembros no presentaran en plazo ningún programa operativo conjunto de cooperación transfronteriza⁵⁸, se pondrá a disposición de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo 5, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, la totalidad de la contribución del FEDER para financiar la cooperación transfronteriza⁵⁹.

En este marco de relación UE-países vecinos, los socios son responsables no sólo de la programación detallada, sino también de la gestión y aplicación de estos programas, siendo una vez más Marruecos el principal beneficiario⁶⁰.

Así, para la región del Mediterráneo se dispuso, en el marco de la PEV, de dos programas:

- el Programa IEVA de cooperación transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013⁶¹, dotado de 173 millones de euros. Marruecos se adhirió a dicho Programa, pero no firmó el Convenio de financiación y;

⁵⁸ Según la definición contenida en el artículo 2, 1 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 (DO L 210, de 31.07.2006), por programa operativo se entiende el documento presentado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión, en el que se recoge una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los Fondos o, cuando se trate del objetivo de «convergencia», del Fondo de Cohesión y del FEDER. La contribución anual del FEDER a los programas transfronterizos y de las cuencas marítimas con arreglo al IEVA requería la presentación a la Comisión de un programa operativo con anterioridad al 30 de junio de 2008 o junio de 2010, para el segundo período 2010-2013.

⁵⁹ En los términos del artículo 7.1 del citado Reglamento: «A efectos de la cooperación transfronteriza, podrán beneficiarse de financiación las regiones de nivel NUTS 3 de la Comunidad situadas a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras terrestres exteriores, y todas las regiones del nivel NUTS 3 de la Comunidad situadas a lo largo de las fronteras marítimas y separadas, en general, por una distancia máxima de 150 Km, teniendo en cuenta los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y continuidad de la cooperación». NUTS (Nomenclatura Común de las Unidades Territoriales Estadísticas) subdivide el territorio económico de los Estados miembros de la UE en tres niveles: NUTS 1, NUTS 2 y NUTS 3, determinándose el nivel al que pertenece una unidad administrativa, a partir de umbrales demográficos. Así, el nivel NUTS 3 se correspondería con 150 mil a 800 mil habitantes.

⁶⁰ IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, pp. 25 y 26.

⁶¹ Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen «Mise en oeuvre de la politique de voisinage en 2008», 23 avril 2009, Doc. SEC (2009) 520/2, p. 22. Este Programa

— el Programa IEVA de cooperación transfronteriza España-Marruecos, con 156 millones de euros⁶², relativo a rutas marítimas,⁶³ que contiene a su vez dos subprogramas: Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y; Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur⁶⁴. En ninguno de ellos ha participado Marruecos, que ha tenido reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España, por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte⁶⁵. Se trata, por lo tanto, de la causa principal, de enorme transcendencia, pues ha tenido una incidencia directa en la falta de cooperación transfronteriza hispano-marroquí en este marco de relación UE-Marruecos⁶⁶.

En consecuencia, al no presentar España a la Comisión ningún programa de cooperación transfronteriza con arreglo al IEVA en la fecha indicada, se puso a disposición de nuestro país la contribución del FEDER para el año 2008, por importe de 12.984.722 €, para la consecución del Objetivo 3 de

Transfronterizo Cuenca Mediterránea fue aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, 14.08.2008. Vid. www.enpicbmed.eu.

⁶² IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *Op. cit.*, p. 26.

⁶³ Programa de cooperación transfronteriza España-Marruecos para las rutas marítimas (Acto IEVA. Cooperación Transfronteriza-Documento de Estrategia 2007-2013, Programa Indicativo 2007-2010).

⁶⁴ Bloqueados por razones políticas, según MARTÍN, I., «El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: ¿cuánto más que la asociación y cuánto menos que la adhesión?», *Real Instituto Elcano*, ARI n° 158/2008, de 04.12.2008, p. 7. Ver también *El Imparcial* de 11.05.2009 y el Documento de Trabajo de MARTÍN, I., Primer Foro de Autoridades Locales UE-Marruecos (Córdoba, 2-3 marzo 2010): «Las Autoridades locales en el Estatuto Avanzado UE-Marruecos», p. 6

⁶⁵ Para J. M^a LÓPEZ BUENO, el motivo de la no presentación en plazo del programa de actuación conjunta y del *impasse* es «la negativa de Marruecos a que Melilla y Ceuta sean consideradas zonas elegibles», en «Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos...o primos?», *Papeles FAES* n° 101 de 02.06.2009, p. 2.

⁶⁶ Puede verse el citado artículo de J. M^a LÓPEZ BUENO en *Faes*, donde señala que de los quince programas que abarcan las fronteras exteriores de la UE, sólo los de España y Marruecos permanecen inéditos al no haberse aprobado el programa de actuación conjunta, imprescindible para su ejecución, ante la negativa de Marruecos a que Ceuta y Melilla sean zonas elegibles. Vid. Diario *SUR.es*, 08.06.2009: «López Bueno analiza la situación de los fondos de vecindad en la revista de Faes». Vid. igualmente su estudio «Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)», en GARRIDO REBOLLEDO, V. (Coord.), *Política euromediterránea: el Mediterráneo tras el Tratado de Lisboa*, Universidad Francisco de Vitoria, 2010, pp. 67-87, en concreto, p. 85 en http://www.fhimades.org/upload/pdf_libros/98.pdf.

«cooperación territorial europea»⁶⁷, que persigue intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas⁶⁸. España decidió destinar los fondos no usados a la cooperación transfronteriza en sus fronteras exteriores⁶⁹.

Por ello, ante la falta de adopción de un programa operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA, y para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006, principalmente mediante el PIC INTERREG III A España-Marruecos, se terminó adoptando un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión: el «Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores» 2008-2013 (POCTEFEX)⁷⁰.

Dicho Programa incluye entre las zonas de nivel 3 de la NUTS que pueden recibir financiación en el «Área de cooperación transfronteriza del Estrecho»: la Comunidad Autónoma de Andalucía y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, así como las regiones de Marruecos norte⁷¹. Y tiene como

⁶⁷ Con arreglo al objetivo de «cooperación territorial europea», las intervenciones del FEDER se centrarán en las prioridades siguientes: 1) realización de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible... 2) establecimiento y desarrollo de la cooperación transnacional... 3) potenciación de la eficacia de la política regional... (artículo 6 del Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativo al FEDER y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999), DO L 210, de 31.07.2006.

⁶⁸ Artículo 3.2.c) del citado Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, DO L 210, de 31.07.2006.

⁶⁹ Puede verse HEREDERO DE PABLOS, M^a I. y OLMEDILLAS BLANCO, B., «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea», *Inversiones Regionales*, n° 16, 2009, pp. 191-215.

⁷⁰ Decisión de la Comisión de 20 de marzo de 2009 por la que se adopta el programa operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras exteriores 2008» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, Doc. C (2009) 1093 final de 20.03.2009. Decisión modificada para incluir la contribución comunitaria para 2009, Doc. C (2010) 1692 de 16.03.2010 y para los años 2010 a 2013, Doc. C (2011) 918 final de 18.02.2011. Ver www.poctefex.eu.

⁷¹ Sus ejes son: Por un lado, el área de cooperación transfronteriza del Estrecho: en la parte española, Huelva, Cádiz, Málaga, Granada, Almería, Ceuta y Melilla, pudiendo destinarse hasta un 20% del importe de la contribución del FEDER a las áreas adyacentes de Jaén, Córdoba y Sevilla, y en la parte marroquí, las regiones de Tánger-Tetuán, Taza, Alhoceima-Taounate y la Región Oriental (en el norte). Por otro lado, el área de cooperación transfronteriza Atlántica (con la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias —en las

objetivo articular los recursos del FEDER en un instrumento transitorio con el formato de un programa operativo de cooperación transfronteriza específico, en el marco del Objetivo 3 del FEDER, para el desarrollo de proyectos de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos⁷². Ello permite utilizar los recursos del FEDER en el territorio comunitario y, en aplicación del artículo 21.3 del Reglamento (CE) 1080/2006, la ejecución de hasta un 10% de dicha asignación en gasto elegible generado directamente en el territorio de países no pertenecientes a la UE⁷³.

Estamos ahora ante una situación transitoria, a la espera de que se implemente definitivamente el IEVA, pues el POCTEFEX no permite inversiones directas, aunque sí ciertos gastos, en Marruecos, no existiendo tampoco en el marco de este Programa una planificación conjunta hispano-marroquí de actuaciones, como la requerida en el marco de la PEV, a través del IEVA.

Hubiera sido deseable que este antecedente llevara a su definitiva configuración como un programa de cooperación transfronteriza IEVA, que a fecha de hoy no se ha conseguido⁷⁴.

que se incluyen las regiones Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drà y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra). El 23 de junio de 2009 tuvo lugar el primer Comité de Seguimiento del Programa, que acordó abrir el plazo de presentación de la primera convocatoria de proyectos (desde el 30 de julio hasta el 15 de octubre de ese mismo año) y dar prioridad a los proyectos que se ubiquen en la zona oriental. Vid. Diario *SUR.es*, 11.07.2009: «Melilla se beneficiará del Programa de Cooperación Transfronteriza de 2008».

⁷² El objetivo general de dicho programa era «potenciar un desarrollo socioeconómico y ambiental armónico y contribuir a una mayor vertebración del espacio de cooperación», siendo los objetivos específicos: mejorar la movilidad y la accesibilidad entre los territorios incluidos en las áreas de cooperación transfronteriza; fomentar una gestión sostenible e integrada de los recursos energéticos y del entorno medioambiental; entre otros. La estructura de gestión de este Programa, con un presupuesto de 25 millones de euros compartidos entre la Administración General del Estado (60%) y la Junta de Andalucía (40%), cuenta con Comités de Gestión y Territoriales; con Coordinadores Nacionales y Regionales y con un Secretariado Técnico Conjunto, con sede en Algeciras (Edificio Kursaal), siendo la primera vez que un organismo de este tipo se establece en Andalucía. En el marco del POCTEFEX se prevé que centros de apoyo y cooperación situados en Málaga y Cádiz establezcan contactos entre empresas del Norte de Marruecos y Andalucía para impulsar sus intereses, lo que fue considerado por el entonces Secretario General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, Miguel Lucena, «una oportunidad fundamental para continuar con todos los trabajos de cooperación que se desarrollan desde hace más de veinte años con el Norte de Marruecos» (Diario *malaqahoy.es*, de 29.07.2009: «Centros de apoyo y cooperación de Málaga y Cádiz unirán a empresas del Norte de Marruecos y Andalucía»).

⁷³ De un presupuesto total de 17,313 millones de Euros, el 75% (unos 12,985 millones de Euros) son contribución FEDER.

⁷⁴ El documento *Programa de Cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores* de 13.09.2010 reconoce que ni en los plazos de 2008, 2009 ni 2010 y pese a los

Una vez más destacamos cómo la experiencia pone de manifiesto la renuncia por Marruecos a los nuevos cauces de cooperación conjunta con España y con Europa en el marco de la PEV, por reivindicaciones de carácter territorial (las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y las plazas de soberanía española en el norte de África).

IV. ¿ES POSIBLE LA COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ EN EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN REGIONAL DE LA UE? LA MACRORREGIÓN MEDITERRÁNEA EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020 Y LA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UE

Siendo, por lo tanto, el POCTEFEX el marco actual de los fondos europeos que amparan la cooperación transfronteriza hispano-marroquí, haremos a continuación una breve referencia a las perspectivas financieras 2014-2020, en relación con el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020⁷⁵. Atendiendo al concepto de «macrorregión» en ella previsto, la eventual creación de una «macrorregión mediterránea» podría constituir, en palabras de Iván Martín, una herramienta útil para avanzar en la gestión conjunta del Mar Mediterráneo y, sin ser un instrumento alternativo para la cooperación territorial a través del Mediterráneo, podría

esfuerzos de negociación, fue posible presentar una programación conjunta en el marco IEVA para el resto del periodo hasta 2013, p. 4. En este sentido, ver la Decisión de la Comisión de 18.02.2011 por la que se modifica la Decisión C (2009) 1093 por la que se adopta el programa operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, en lo que respecta a la inclusión de la contribución comunitaria para los años 2010 a 2013, C (2011) 918 final de 18.02.2011. Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A., «El contencioso territorial con España» en REMIRO BROTONS, A. (Dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.): *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, Cap VII, pp. 369-408, en concreto, p. 404.

⁷⁵ Vid. la propuesta de la Comisión, de 29 de junio de 2011, relativa al próximo Marco Financiero Plurianual para el ejercicio 2014-2010: un presupuesto para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020, en la que se decide que la política de cohesión debe seguir siendo un elemento esencial del próximo paquete financiero (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea», COM (2011) 611 final/2, de 14.03.2012).

convertirse en una herramienta interesante, siempre y cuando incluyese a los países del Sur del Mediterráneo y se aplicase a subregiones dentro del Mediterráneo, como pudiera ser, por ejemplo, con carácter limitado, el área del Estrecho de Gibraltar⁷⁶.

Y es que en el período de programación 2007-2013 surgieron nuevas formas de cooperación territorial, presentando la Comisión, a petición del Consejo Europeo, dos estrategias macrorregionales para las regiones del Mar Báltico y del Danubio⁷⁷.

Ahora bien, las posibilidades de cooperación entre los Estados miembros de la UE y de estos con terceros Estados en el Estrecho de Gibraltar, se han visto una vez más dificultadas o paralizadas por reivindicaciones de carácter territorial, siendo este el caso de las existentes entre España, el Reino Unido y Marruecos.

Y es que existen ya en la práctica antecedentes de esta falta de coordinación entre los Estados ribereños del Estrecho en el marco de otras políticas, como la marítima integrada, que persigue, a su vez, explotar las sinergias entre las distintas políticas europeas como la regional, de pesca o de medio ambiente⁷⁸, y fomentar el liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales, especialmente a través de la cooperación en el marco, por ejemplo, de la PEV⁷⁹, que comprende a Marruecos.

Así, de conformidad con los objetivos perseguidos por la Política Marítima de la UE, en junio de 2008, y por el procedimiento legislativo de codecisión, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaban la Directiva Marco so-

⁷⁶ Vid. MARTÍN, I.: «La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo: retos y perspectivas para la cooperación territorial», Documento de Trabajo, Primera Master Class, Proyecto MEDGOVERNANCE, Una nueva gobernanza regional en la región euromediterránea; Junta de Andalucía, Sevilla, 14-15 de junio de 2010, 28 páginas, en concreto, pp. 23-24. Puede consultarse en www.juntadeandalucia.es/presidencia/OCTA

⁷⁷ Vid. Comunicación «Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico», COM (2009) 248 de 10.06.2009 y Comunicación «Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio», COM (2010) 715 de 08.12.2010, respectivamente.

⁷⁸ El objetivo perseguido por la Política Marítima de la UE es «explotar las sinergias entre la política regional y las políticas de pesca, de investigación e innovación, empresarial, de transporte marítimo, de medio ambiente y de energía, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible». Vid. el Libro Verde, publicado por la Comisión Europea en junio de 2006: «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares», COM (2006) 275 final, de 07.06.2006.

⁷⁹ Vid. el *Libro Azul de la Comisión* sobre «Una política marítima integrada para la Unión Europea», COM (2007) 575 final, de 10.10.2007.

bre la Estrategia Marina⁸⁰, transpuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de 2010, de protección del medio marino⁸¹, que regula las Redes de Áreas Marinas Protegidas en España, como la Red Ecológica Europea Natura 2000⁸².

Tanto la Directiva marco como la Ley española de transposición de la misma prevén la actuación de común acuerdo entre Estados miembros de la UE y terceros Estados en la definición de las estrategias marinas nacionales⁸³, cuando afecten a zonas limítrofes.

⁸⁰ Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), *DO* L 164, de 25.06.2008. Sobre la Directiva marco pueden verse los siguientes estudios: BOU FRANCH, V., «La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina» en PUEYO LOSA, J., JORGE URBINA, J. (Coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 113-130 y; SANZ LARRUGA, F. J., «La Directiva 2008/56/CE sobre la estrategia marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea» en ARANA GARCÍA, E., SANZ LARRUGA, F. J. (Dirs.), NAVARRO ORTEGA, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Ed. Civitas, Madrid, 2012, pp. 109-168.

⁸¹ *BOE*, nº 317, de 30.12.2010. Sobre la Ley 41/2010, puede verse: ARANA GARCÍA, E., SANZ LARRUGA, F. J. (Dirs.) y NAVARRO ORTEGA, A. (Coord.), *Op. cit.*; DE MARCOS, A., «El fin de una larga travesía: la Ley 41/2010 de protección del medio marino», *Revista Ambiental*, 2011, nº 94; ORTIZ GARCÍA, M., «La Ley de protección del medio marino: hacia la gobernanza marítima», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2011, nº 2, pp. 1-31; SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C., «The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy», *Marine Policy*, 2012, nº 36, pp. 18-27. Finalmente, en la obra de BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (Coord.), *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y Resúmenes*, Universidad de Cádiz, 2012, pueden consultarse los trabajos de PÉREZ PUYOL, A./BUCETA MILLER, J. L., «La Ley 41/2010, de protección del medio marino, y las estrategias marinas como herramientas de planificación del medio marino» (pp. 1683-1691) y; TORRES LÓPEZ, M. A., «Las estrategias marinas como instrumento de planificación para mantener el buen estado medioambiental del medio marino» (pp. 1886-1896).

⁸² Vid. la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (*BOE*, nº 299, de 14 de diciembre de 2007), en concreto, el capítulo III sobre «Espacios protegidos Red Natura 2000» (artículos 41 a 48), del Título II «Catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural».

⁸³ En los términos del artículo 1, párrafos 1 y 2 de la Directiva marco, los Estados miembros de la UE deberán adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020, y con tal propósito se elaborarán y aplicarán estrategias marinas a fin de: «a) proteger y preservar

Por un lado, la Directiva marco determina los espacios que serán objeto de la elaboración de estrategias marinas, comprendiendo las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados⁸⁴.

Mientras que, por otro lado, dicha Directiva especifica expresamente (artículo 4) las regiones y subregiones en las que deberán establecerse estrategias marinas, siendo de interés, por la incidencia que en ellas tendrán las cuestiones territoriales: en el Océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias⁸⁵ y; en el Mar Mediterráneo, la subregión del Mediterráneo Occidental⁸⁶.

También la Ley española prevé dos grandes regiones (artículo 6): la del Atlántico Nororiental⁸⁷; y la del Mar Mediterráneo, e incorpora como nove-

el medio marino, evitar su deterioro o, en la medida de lo posible, recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente; b) prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación, para velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar».

⁸⁴ Esto es, el lecho marino, la columna de agua y la superficie del mar territorial (MT), la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental (PC), así como las denominadas «aguas costeras», definidas por la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327, de 22.12.2000 (Directiva de Aguas), en las que están comprendidas las aguas interiores. La Ley española 41/2010 también incluye las «aguas costeras» en el caso de que no estuvieran ya protegidas por la normativa sobre aguas. Es decir, por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, BOE, nº 176, de 24.07.2001. Vid. ORTIZ GARCÍA, *Loc. cit.*, p. 7. La Ley 41/2010 comprende también las zonas de Protección Pesquera o Ecológica, como es la zona de protección pesquera en el mar Mediterráneo, creada por el Real Decreto 1315/1997, de 1 de agosto, BOE, nº 204, de 26.08.1997, modificado por el Real Decreto 431/2000, de 31 de marzo, BOE, nº 79, de 01.04.2000. Puede verse GONZÁLEZ GIMÉNEZ, J., *El mar Mediterráneo: régimen jurídico internacional. De las zonas de pesca a las zonas de protección*, Atelier, Barcelona, 2007. En concreto, la zona de protección pesquera española (pp. 172-182, con referencia al problema de delimitación de espacios marítimos entre España y Marruecos en nota 520, p. 180).

⁸⁵ Subregión comprendida en la región del Océano Atlántico Nororiental, que comprende a su vez las subregiones del Mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha; el Mar Céltico; y el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas. Otras regiones son: el Mar Báltico, el Mar Mediterráneo y el Mar Negro.

⁸⁶ Siendo otras subregiones del Mar Mediterráneo: el Mar Adriático; el Mar Jónico y el Mediterráneo Central y; el Mar Egeo Oriental.

⁸⁷ Que dispone a su vez de dos subregiones: a) Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas, y b) la subregión Atlántico macaronésica de Canarias.

dad el concepto de *demarcación marina*, correspondiendo a cada una de las cinco creadas⁸⁸ una estrategia marina. Estas demarcaciones corresponden al medio marino sobre el que España ejerce soberanía o jurisdicción, destacando la Demarcación del Estrecho y Alborán⁸⁹, que comprende cuatro provincias andaluzas (Cádiz, Málaga, Granada y Almería) y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, incluyendo las aguas en litigio en la Bahía de Algeciras⁹⁰, además de las islas Chafarinas, el islote Perejil⁹¹, los Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán.

Por ello, alcanza una especial relevancia la cooperación interestatal en la demarcación del Estrecho y Alborán, pues comprende espacios marinos bajo soberanía y jurisdicción de dos Estados miembros de la UE (España y el Reino Unido) y un tercer Estado (Marruecos)⁹², siendo una zona objeto de reclamaciones y de controversias territoriales.

Esta necesaria cooperación/coordiación entre los Estados miembros de la UE, y de estos con terceros Estados, está recogida en la Directiva marco en dos supuestos específicos (artículos 5.3 y 6.2): El primero, cuando los Estados miembros sean limítrofes de una misma región o subregión y el estado del mar sea tan crítico que se necesiten adoptar medidas urgentes a través de un plan común de acción; mientras que el segundo se refiere al recurso a los foros internacionales correspondientes, incluidos los mecanismos y estructu-

⁸⁸ Dichas demarcaciones son las siguientes: noratlántica; sudatlántica; levantino-balear; canaria y, finalmente, la del Estrecho y Alborán.

⁸⁹ Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán. Parte I. Marco General, Evaluación inicial y Buen Estado Ambiental*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, p. 1.

⁹⁰ Puede verse al respecto: GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La difícil aplicación de la Estrategia Marina Europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *cit.*, y de los mismos autores, «La Estrategia Marina Europea en España: la Ley 41/2010 de protección del medio marino y su compleja aplicación a la Bahía de Algeciras», en BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (Coord.), *Op. cit.*, pp. 1232-1241.

⁹¹ Por primera vez se hace referencia en nuestro ordenamiento jurídico al islote de Perejil. Sobre este islote y el incidente hispano-marroquí de 2002, puede verse SAURA ESTAPÁ, J., «A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil», *REEI*, 2002, nº 5 y CAJAL, M., *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar - ¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003, en concreto, Cap. 9.

⁹² Vid. la noticia de prensa de *elconfidencialdigital* (09.01.2013) titulada: «El Gobierno crea un 'comité de emergencia' para el Estrecho. Preocupan las amenazas a Gibraltar, Ceuta, Melilla y los territorios españoles en África».

ras de los convenios marinos regionales, para coordinar sus acciones con los terceros países bajo cuya soberanía o jurisdicción estén las aguas de la misma región o subregión afectada por la Estrategia⁹³.

En este sentido, el Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación (Convenio de Barcelona de 1976), del que son partes contratantes la UE, España y Marruecos, entre otros, establece una obligación de comportamiento para los Estados, al prever que «harán todo lo posible» para coordinar las acciones con terceros Estados⁹⁴. Una disposición que, en cualquier caso, evidencia el carácter transfronterizo y abierto otorgado a la protección del medio marino por la UE, poniendo asimismo de manifiesto la posibilidad, e incluso necesidad, de colaboración entre los Estados miembros y con terceros Estados, principalmente⁹⁵.

Por lo tanto, el establecimiento de la Demarcación del Estrecho y Alborán implicará necesariamente, según la normativa española, europea e internacional, una cooperación con Marruecos, en pro del medio ambiente marino, así como con las autoridades británicas y gibraltareñas en el caso de la Bahía de Algeciras⁹⁶,

⁹³ También el artículo 23 de la Ley 41/2010 prevé, en los términos de la Directiva marco, esta cooperación y coordinación con los demás Estados miembros de la Unión Europea, así como con terceros países que comparten la misma región o subregión marina: «El Gobierno reforzará la cooperación entre el Reino de España y los demás Estados miembros de la Unión Europea, así como con terceros países que comparten la misma región o subregión marina a los efectos de asegurar la coherencia y coordinación de las estrategias de la misma zona, incluyendo los programas de seguimiento».

⁹⁴ Es interesante observar la relación entre la Directiva marco y los numerosos compromisos adquiridos por los Estados miembros en el seno de Acuerdos regionales (Considerando 19), como el relativo al Mar Mediterráneo (vid. el citado Convenio de 1976 —DO L 240, de 19.09.1977—, modificado en 1995). Los Acuerdos regionales contienen un alto grado de indefinición propio de los Convenios internacionales de protección del medio ambiente, comprometiéndose los Estados *únicamente* a adoptar todas las medidas para prevenir y eliminar la contaminación. Ver, en general, sobre la protección del medio ambiente marino regional, JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 197-259.

⁹⁵ Véase, por ejemplo, Doc. COM (2009) 466 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una política marítima integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo, de 11.09.2009, en el que se promueve la mejora de la cooperación con terceros países en el entorno mediterráneo.

⁹⁶ Las llamadas *British Gibraltar Territorial Waters* se identifican de forma expresa con la «marine strategy area» en la normativa interna gibraltareña de transposición de la Directiva marco sobre Estrategia Marina Europea. Vid. The Marine Strategy Regulations 2011. Acto jurídico: *Gibraltar Regulations*, Número: *Legal Notice 13 of 2011*; Diario Oficial: *Gibraltar Gazette*, Número: 3835, Fecha de publicación: 10/02/2011, Página: 00072-00108, Entrada en vigor: 10/02/2011; Referencia: (MNE(2011)51531).

destacando como dificultades o impedimentos, en ambos casos, las reivindicaciones territoriales⁹⁷.

Ahora bien, en el momento actual, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente tiene disponibles los documentos contenidos en la publicación «Estrategias Marinas, Evaluación Inicial, Buen Estado ambiental y objetivos ambientales»⁹⁸, debiendo destacarse que en el Documento marco de las Estrategias, en el apartado de reuniones bi-tri-laterales celebradas por España con otros países limítrofes, no hay constancia de haberse reunido con el Reino Unido – Gibraltar, y mucho menos con Marruecos⁹⁹. Tampoco se hace referencia a dichas reuniones en la Estrategia para el Estrecho y Alborán¹⁰⁰.

Esta falta de cooperación se ha puesto de manifiesto en relación con otros espacios protegidos de acuerdo con la legislación ambiental europea¹⁰¹, e integrados en la llamada Red Ecológica Europea Natura 2000: especialmente, entre España-el Reino Unido: los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)

⁹⁷ Pueden verse los siguientes estudios del Profesor DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *cit.*, pp. 19-25; «El contencioso territorial con España», *cit.*; «Los territorios de España en África. Por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea» en DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir) y ACOSTA SÁNCHEZ, M. – REMI NJIKI, M. (Coords.), *Op. cit.*, pp. 263-281; «Gibraltar y Marruecos, la difícil cooperación transfronteriza en el área del Estrecho» en AA.VV., *El Derecho Internacional en el mundo multipolar del Siglo XXI, Obra homenaje al Profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, 2013, pp. 317-332.

⁹⁸ Vid. los documentos generales y la Estrategia para cada una de las cinco demarcaciones, habiendo sido sometidos a consulta pública en la web del Ministerio desde el 1 de junio hasta el 15 de julio de 2012. Información obtenida en la página WEB del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el apartado «Costas y Medio Marino». Puede verse la Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012, por el que se aprueban los objetivos ambientales de las estrategias marinas españolas en *BOE*, nº 285, de 27.11.2012, Sec. III, p. 82340.

⁹⁹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategias Marinas, Documento Marco: Evaluación Inicial, Buen Estado ambiental y objetivos ambientales*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, pp. 44-45.

¹⁰⁰ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán, parte II, Análisis de presiones e impactos*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, p. 146

¹⁰¹ Vid. la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como Directiva Hábitats, *DO L* 206, de 22.07.1992.

y las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y; con Marruecos, la Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)¹⁰².

Por otro lado, el artículo 28 c) de la citada Ley 41/2010 establece que para la consecución de los objetivos de la conservación de la biodiversidad marina, y de la Red de Áreas Marinas Protegidas en España en particular, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino¹⁰³, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, realizará la función de declarar y gestionar las ZEC y las ZEPA en el medio marino, en los supuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre¹⁰⁴, entre ellos, los estrechos utilizados para la navegación internacional¹⁰⁵.

En este sentido, la doble designación de Zona Especial de Conservación del LIC español «Estrecho Oriental»¹⁰⁶ y del LIC gibraltareño «Southern Waters of Gibraltar» —dos Lugares de Importancia Comunitaria que se solapan—, sin que exista ningún tipo de coordinación entre España y el Reino Unido en su gestión, debido a la controversia existente sobre las aguas que rodean el Istmo y Peñón de Gibraltar, pone de manifiesto, a modo de anticipo, la difícil cooperación entre los Estados ribereños del Estrecho de Gibraltar en la adopción de estrategias marinas, en concreto, en la Demarcación marina del Estrecho-Alborán.

¹⁰² Vid. el capítulo III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre Espacios protegidos Red Natura 2000.

¹⁰³ Actualmente, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

¹⁰⁴ Ley 42/2007, *cit.*

¹⁰⁵ Tales supuestos son: a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurren los requisitos del artículo 36.1 de la Ley 42/2007, en cuyos términos: «Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente»; b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias; c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar».

¹⁰⁶ Vid. el Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre de 2012, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación (*BOE*, nº 289, de 1 de diciembre de 2012). Este Real Decreto fue adoptado de conformidad con la citada Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Y es que el Gobierno español, anticipándose a esta difícil y de entrada infructuosa cooperación con los Estados vecinos en el Área del Estrecho, dejaba fuera del listado final de espacios que serían clasificados como ZEPA en la primera red de Áreas marinas protegidas, las inicialmente previstas (el Estrecho de Gibraltar, las Chafarinas y el Banco de la Concepción, este último al noroeste de Canarias). El argumento alegado para proceder a dicha exclusión no fue otro que «evitar conflictos diplomáticos», al comprender dichas áreas espacios marítimos reivindicados por el Reino Unido y Marruecos¹⁰⁷.

Por todo lo anterior, destacamos como necesaria la cooperación entre España, el Reino Unido y Marruecos en la protección del medio marino y del medio ambiente en la zona del Estrecho, si se aspira a la creación de una Macrorregión mediterránea, de conformidad con el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020. Pero los precedentes de cooperación en la política marítima europea no son alentadores.

Vemos cómo, una vez más, las cuestiones territoriales y la falta de determinación de jurisdicciones marítimas bloquean cualquier posibilidad de cooperación o de una coordinación institucional práctica, entre Estados miembros de la UE y de estos con terceros Estados, en cumplimiento del objetivo de explotar las sinergias entre la política regional y otras políticas, como la de protección del medio ambiente, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible en el área del Estrecho.

V. CONCLUSIONES

La complejidad de las relaciones de cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales regionales y locales situadas a uno y otro lado de la

¹⁰⁷ Vid. *El País.com*, 19.10.2011: «España descarta tres parques para evitar conflictos diplomáticos. El Estrecho, Chafarinas y el Banco de la Concepción, en aguas que reclaman Marruecos y Gibraltar, se caen de la primera red de áreas marinas protegidas». En declaraciones del Director General de Política Forestal, D. José Jiménez: «Donde hay una disputa vamos a hacer una reflexión más pausada con el Ministerio de Asuntos Exteriores», definiendo dichas zonas como «aquellos sitios con cierta conflictividad en los que no están claros los límites» (*ibidem*). Pueden verse la ZEPA de Cádiz y la de Almería, que comprenden respectivamente el Estrecho (ES0000337) y la Isla de Alborán (ES0000336), las dos en la región biogeográfica Mediterránea. Vid. la tabla de ZEPA por Comunidades Autónomas elaborada en enero de 2012 y publicada en el sitio web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/red-natura-2000, en concreto, en la sección de Andalucía.

frontera terrestre hispano-marroquí (en concreto, las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla y las provincias de Tetuán y de Nador), viene determinada por reivindicaciones de carácter territorial (las ciudades, islas y peñones de soberanía española en el norte de África).

En efecto, la reivindicación de soberanía por parte de Marruecos de los territorios españoles en el norte de África hace improbable que pueda crearse un marco bilateral (institucional y normativo) entre España y Marruecos, que reconozca a las entidades subestatales situadas a uno y otro lado de sus fronteras terrestres competencias para adoptar acuerdos o convenios de cooperación transfronteriza. Y siendo una cuestión políticamente sensible, tampoco se espera que pueda hacerse a través de un acuerdo *no normativo*.

Prueba de ello, por el contrario, es el desarrollo de actividades de cooperación transfronteriza en las fronteras marítimas del Estrecho entre Andalucía y el país vecino, en un marco institucionalizado, el Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos, en el que no están presentes las cuestiones territoriales.

Pero la inexistencia de un marco jurídico y político de cooperación transfronteriza hispano-marroquí en las fronteras terrestres, no ha impedido a Marruecos, país socio privilegiado de la UE, beneficiarse de los distintos fondos y programas adoptados en el marco de la Política Regional y de Cohesión, así como de la PEV, habiéndose planteado igualmente en esta última cuestiones territoriales que han dificultado su pleno desarrollo. Es más, es el marco europeo, con sus políticas y programas, el único que ha permitido una tímida cooperación transfronteriza entre España y Marruecos.

Así, tras finalizar el Programa de iniciativa comunitaria INTERREG III A para el periodo 2000-2006 (que ha permitido igualmente a Andalucía, frontera marítima con Marruecos, desarrollar una intensa actividad en el marco de su acción exterior, al no verse afectadas en sus relaciones las cuestiones de soberanía), se inició un nuevo marco de cooperación transfronteriza en el seno de la PEV, que no ha prosperado.

Dicho marco, constituido por el IEVA y su normativa de desarrollo, permite encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación con los socios vecinos, ofreciendo estructuras de gestión compartida (definición en común acuerdo del programa, Comité de control conjunto, Autoridad de gestión y administración conjunta, Secretaría técnica conjunta) y una oportunidad real de fomentar la cooperación transfronteriza con el principal país beneficiario de los fondos y programas europeos¹⁰⁸. Pero, una vez más, la experiencia ha

¹⁰⁸ Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A. «El contencioso territorial con España», *cit.*, p. 461.

puesto de manifiesto la renuncia por Marruecos a estos cauces de cooperación conjunta con España y con Europa por reivindicaciones de carácter territorial (la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el programa IEVA de cooperación transfronteriza España-Marruecos, relativo a rutas marítimas).

Consideramos no obstante que, si bien las reivindicaciones territoriales marroquíes no han impedido la existencia desde la década de los noventa de un denso tejido de relaciones espontáneas de cooperación entre las poblaciones vecinas a uno y otro lado de la frontera¹⁰⁹, sigue planteándose como necesaria una gestión fronteriza conjunta (España/UE-Marruecos) más allá de los aspectos de seguridad, lo que requerirá el reconocimiento como interlocutores válidos, por su proximidad a las fronteras con Marruecos, de las autoridades de Ceuta y Melilla, así como de Tetuán y Nador.

Lo cierto es que la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-Marruecos en 2000, la adopción del Plan de Acción de la PEV en 2005, el documento conjunto sobre el *Estatuto Avanzado* en 2008 y la celebración en Granada en marzo de 2010 de la primera Cumbre UE-Marruecos¹¹⁰ dan muestra de las relaciones existentes entre ambas partes, pero también, como ha señalado López Bueno, de la incapacidad de la UE para ejercer su influencia en el entorno¹¹¹, tal y como proyecta la Comunicación de la Comisión titulada *Una Europa más*

¹⁰⁹ Vid. AA.VV., *Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Cuadernos de Estrategia nº 91, CESEDEN - Instituto Español de Estudios Estratégicos, Febrero de 1997, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1997.

¹¹⁰ Vid. el comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea 7220/10 (Presse 54) sobre la Declaración común Cumbre Unión Europea – Marruecos, Granada, 7 de marzo de 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/113286.pdf. Igualmente, MARTÍN, I., «Cumbre bilateral UE-Marruecos: ¿qué avances? El principal éxito de la cumbre radica en su valor simbólico. Pero no se dotó de contenido al Estatuto Avanzado, no se involucró a la sociedad civil y concitó protestas sociales», *AFKAR/IDEAS*, verano de 2010, pp. 47-49 en <http://www.afkar-ideas.com/wp-content/uploads/files/3-26-10.pdf>; RUIZ MIGUEL, C., «Cumbre UE-Marruecos: entre la divergencia política y la complicidad económica», *Análisis* nº 7614, de 11 de marzo de 2010, *Grupo de Estudios Estratégicos GEES* en www.gees.org.

¹¹¹ En el caso concreto de Melilla señala: «... La no aplicación de la PEV en las fronteras de España y Marruecos cuestiona claramente la capacidad de la propia Unión Europea para ejercer una influencia en su entorno que finalmente conduzca a un área de «paz, estabilidad y prosperidad compartida». Vid. LÓPEZ BUENO, J. M^a, «Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)», *cit.*, p. 86.

*amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*¹¹².

La incidencia que en el marco de otras políticas, como la política marítima integrada, han tenido las cuestiones territoriales entre España, el Reino Unido y Marruecos en la protección del medio marino (LIC, ZEC y ZEPA) tras la adopción de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, tampoco nos permite concebir con optimismo el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020, como sería la creación de una *Macrorregión mediterránea* en el área del estrecho de Gibraltar.

Por todo lo anterior y para fomentar la cooperación transfronteriza hispano-marroquí en el área de Estrecho, planteamos la posibilidad de que la cooperación transfronteriza España-Marruecos de carácter técnico sea expresamente avalada y respaldada en el marco europeo, lo que permitiría orillar la reclamación territorial y desbloquear el enorme potencial de cooperación entre las regiones fronterizas de España y de Marruecos. Para ello proponemos algunas posibles soluciones en los marcos bilaterales UE-Marruecos, y Consejo de Europa-Marruecos.

La primera posibilidad en el marco UE-Marruecos, de naturaleza jurídica, sería la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)¹¹³, como instrumento preferente para la aplicación de la política de cooperación territorial europea, de conformidad con la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 1082/2006, de 5 de julio¹¹⁴. Y es que dicha propuesta prevé como novedad la posibilidad de crear una AECT «bilateral»¹¹⁵ formada por miem-

¹¹² En términos literales: «La UE tiene el deber, no sólo ante sus ciudadanos y los ciudadanos de los nuevos Estados miembros sino también ante sus países vecinos actuales y futuros, de lograr la cohesión social y el dinamismo económico. La UE debe actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales en nuestro entorno común». COM (2003) 104 final, p. 3.

¹¹³ Sobre las AECT pueden verse en el citado Libro de Actas del *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*: MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «La revisión del Reglamento AECT», pp. 47-57 y ARCOS VARGAS, M. «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial», pp. 59-68.

¹¹⁴ Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DO L 210, de 31.07.2006.

¹¹⁵ Vid. el Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones (en adelante, CDR) sobre las «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT», 88° Pleno, 27 y

bros (entidades regionales y locales) procedentes de un solo Estado miembro y de un solo tercer país o territorio de ultramar¹¹⁶.

Y para que dicha disposición sea plenamente operativa, se prevé como necesario que la constitución de este tipo de AECT, esto es, los criterios que permiten aprobar o denegar su creación, no quede a la discreción de cada Estado miembro¹¹⁷. También los supuestos de creación deben determinarse de manera objetiva, correspondiendo a una de las tres hipótesis formuladas en la Enmienda 2 del Reglamento¹¹⁸.

Ello nos permite concebir la creación de una AECT constituida por entidades subestatales españolas y marroquíes, que incluso posibilitaría la participación de Gibraltar como territorio de ultramar del Reino Unido, ya que otra de sus novedades contempla la posibilidad de que la AECT pueda firmar convenios de cooperación con una personalidad jurídica que desee cooperar de manera ocasional en un proyecto sin tener que adherirse a la AECT para todos sus objetivos¹¹⁹.

28 de enero de 2011, CDR 100/2010 fin. Se prevé que el Estado no miembro de la UE se encuentre en fase de preadhesión o que forme parte del Espacio Económico Europeo o que participe en la PEV o de gran vecindad de la UE (párrafo 46).

¹¹⁶ Vid. Dictamen del CDR – Revisión del Reglamento AECT, *DO C* 113, de 18.04.2012, que contiene la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el citado Reglamento nº 1082/2006 (COM (2011) 610 final), párrafos 9 y 31 a 33.

¹¹⁷ En el citado Dictamen de iniciativa del CDR (párrafo 47) se recuerda que para facilitar que entidades territoriales de terceros Estados puedan ser partícipes en una AECT, un procedimiento idóneo puede ser la conclusión de Acuerdos Internacionales entre la UE y dichos Estados, de conformidad con las previsiones del Título V de la Quinta Parte del TFUE.

¹¹⁸ De conformidad con el texto propuesto por la Comisión y la enmienda del CDR, la Enmienda 2 sobre el Artículo 1, apartado 4 del Reglamento establecería lo siguiente: «2. Una AECT podrá estar formada por miembros procedentes del territorio de un solo Estado miembro y un tercer país o territorio de ultramar en caso de que el objeto y las funciones que figuran en el proyecto de convenio transmitido al Estado miembro sean coherentes con el alcance de: a) la cooperación territorial del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar; o b) un programa de cooperación territorial europea con el tercer país o territorio de ultramar; o c) las relaciones bilaterales del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar».

¹¹⁹ Vid. el citado Dictamen del CDR sobre la revisión del Reglamento AECT, párrafo 40. La Enmienda 6 sobre el Artículo 1, apartado 8 prevé que se añada una letra c), en los siguientes términos: «En el apartado 5, se añade el párrafo siguiente: Cada AECT podrá firmar un convenio con otra AECT o todo organismo que pueda convertirse en miembro de una AECT para realizar un proyecto de cooperación territorial europea que forme parte de los objetivos comunes de las AECT o de los organismos firmantes interesados.

Aparte de esta posibilidad de la AEET, naturalmente que, siempre, en el marco bilateral UE-Marruecos podría alcanzarse un acuerdo de fomento de la cooperación transfronteriza España-Marruecos de carácter técnico, utilizando las posibilidades que siguen ofreciendo los Consejos de Asociación UE-Marruecos, como el que ya permitió en su novena sesión, celebrada el 13 de diciembre de 2010, la firma de un Protocolo sobre la participación de Marruecos en los programas de la Unión¹²⁰. E incluso en el marco natural político del *Estatuto Avanzado* UE-Marruecos.

En segundo lugar, otra posibilidad que proponemos, de naturaleza política, sería alcanzar un acuerdo similar en el marco del Consejo de Europa; estaría basada en las «prometedoras perspectivas de cooperación» entre Marruecos y el Consejo de Europa¹²¹, tras la adhesión el 1 de julio de 2009 de dicho país al Centro Europeo para la Interdependencia Global y la Solidaridad, conocido como Centro Norte-Sur, del Consejo de Europa¹²² y la posterior concesión al Parlamento marroquí por parte de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, del estatuto de «socio para la democracia» en 2010. Un nuevo estatuto que fue establecido para reforzar la cooperación institucional con los parlamentos de los Estados terceros de las regiones vecinas, que deseen participar en el debate político sobre los desafíos comunes que trascienden las fronteras europeas. Así, una delegación de cuatro miembros del Parlamento marroquí se estrenó, en octubre de 2011, en la Asamblea Parlamentaria y eligieron estar presentes en las reuniones de cuatro Comisio-

El convenio especificará, como mínimo, los objetivos de la cooperación, el reparto de las funciones entre los firmantes, la duración y el importe estimado de los compromisos de los firmantes, así como el Derecho aplicable al convenio».

¹²⁰ Vid. la Decisión 2010/620 del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativa a la firma de un Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, relativo a un Acuerdo marco entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre los principios generales de la participación del Reino de Marruecos en los programas de la Unión, *DO* L 273/1, de 19.10.2010.

¹²¹ Vid. la citada Declaración común de la Cumbre UE-Marruecos (Granada, 2010) en nota 110, p. 7.

¹²² Dicho Centro fue creado en 1989 con el propósito de «animar la cooperación y la solidaridad entre el norte y el sur, así como mejorar la educación y la información sobre los lazos de interdependencia que unen a los habitantes del mundo». Vid. www.comunit.com/?q=democracy-governance/node/35915. Un ejemplo sería la Universidad Juventud y Desarrollo, como actividad organizada por dicho Centro con el Gobierno español, entre cuyas actividades (2008) se cuenta la organización de Seminario, Foros y Talleres, www.coe.int/t/dg4.

nes, entre ellas, la que lleva conjuntamente los temas de medio ambiente, agricultura y asuntos territoriales.

Para concluir, el bloqueo de la participación de Marruecos en el Programa IEVA de cooperación transfronteriza (2007-2013) a nivel multilateral (Cuenca Mediterránea) y bilateral (España-Marruecos, relativo a rutas marítimas, con sus dos subprogramas: Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y; Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur), por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles, nos permite poner una vez más de manifiesto que sigue sin aprovecharse el potencial que ofrecen los proyectos e instrumentos adoptados en los distintos marcos de relaciones UE-Marruecos, en concreto, en la PEV, por cuestiones territoriales.

No obstante, existen marcos institucionales, jurídicos y políticos adecuados en el plano europeo para acordar el impulso de la cooperación técnica transfronteriza hispano-marroquí, lo que permitiría dejar al margen las cuestiones territoriales en aras del desarrollo de las sociedades a uno y otro lado del Estrecho. Existen precedentes alentadores: en la misma zona del Estrecho, España y Marruecos ponen entre paréntesis estas cuestiones territoriales cuando se trata de desplegar su cooperación técnica cotidiana respecto a la navegación y tráfico marítimo en el Estrecho de Gibraltar¹²³. Por lo que el marco europeo puede constituir un añadido de facilitación de la cooperación transfronteriza entre España y Marruecos, hoy por hoy lastrada y desaprovechada por las reclamaciones de carácter territorial.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y MARRUECOS MEDIANTE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EUROPEOS: LA INCIDENCIA DE LAS CUESTIONES TERRITORIALES

RESUMEN: Tras una referencia al marco jurídico internacional de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (regionales y locales) en el seno del Consejo de Europa (con Francia y Portugal) y los cauces institucionales de naturaleza política acordados con el Reino Unido en torno a Gibraltar, se analizan las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-marroquíes, que plantean un cierto grado de dificultad, al ser un tema comprendido en los distintos marcos de relaciones existentes entre la Unión Europea (UE) y Marruecos. Estos son: la Política Regional y de Cohesión europea, a través del programa de iniciativa comunitaria INTERREG III A (a partir de 1994) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), entre otros fondos; y la Política Euro-

¹²³ Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., «El dispositivo de separación del tráfico marítimo en el Estrecho de Gibraltar» en *IV Coloquio ordinario de la Asociación Internacional de Derecho del Mar*, A Coruña, 13 y 14 de diciembre de 2012, en prensa.

pea de Vecindad (2004) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), en vigor desde el 1 de enero de 2007.

El Estudio plantea cómo finalmente las reivindicaciones de carácter territorial han llevado a la adopción de un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión, el «Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores 2008-2013», aprobado por la Comisión en una Decisión de 20 de marzo de 2009, ante la falta de adopción del Programa Operativo conjunto España-Marruecos, con arreglo al IEVA.

Otras fórmulas de cooperación transfronteriza son posibles en distintos formatos, como los previstos en la Estrategia Europa 2020. Especialmente, en la incidencia que las reivindicaciones territoriales tendrían en la eventual creación de una «Macrorregión mediterránea» en el Área del Estrecho de Gibraltar, de conformidad con las previsiones de un nuevo modelo de cooperación regional de la UE.

PALABRAS CLAVE: Cooperación transfronteriza hispano-marroquí; Política Regional y de Cohesión europea; Política Europea de Vecindad; Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008.

CROSS-BORDER COOPERATION BETWEEN SPAIN AND MOROCCO IN VIEW OF THE EUROPEAN POLICIES AND PROGRAMMES: THE INCIDENCE OF THE TERRITORIAL CLAIMS

ABSTRACT: After mentioning the international legal framework for cross-border cooperation between (regional and local) territorial entities within the Council of Europe (Spain with France and Portugal), and the institutional and political frameworks agreed between Spain and the United Kingdom around Gibraltar, an analysis is conducted on how cross-border co-operation carried out by Spanish/Moroccan territorial entities can be studied from different legal frameworks between the European Union (EU) and Morocco. These frameworks are: the EU Regional/Cohesion Policy through the INTERREG III A Spain-Morocco programme (since 1994) and the European Regional Development Fund (ERDF); the European Neighbourhood Policy (2004) and the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), implemented since January 2007.

Other issues are considered in regard to how territorial claims have finally led to the adoption of a transitional Programme within the framework of the EU Cohesion Policy (in the context of the objectives of the European territorial cooperation between Spain and Morocco): the Operational Programme «Spain - External Borders 2008-2013 Cross-Border Cooperation Programme», that was approved by the European Commission in a Decision of 20 March 2009, due to the absence of a joint Operational Programme between both countries in accordance with the ENPI.

Other forms of cross-border cooperation are possible in various ways, such as those provided for in the Europe 2020 Strategy. The Article focus on the impact of territorial claims on the eventual creation of a «Mediterranean Macrorregion» in the Area of the Strait of Gibraltar taking into consideration the provisions for a new model of regional cooperation in the EU.

KEY WORDS: Spanish-Moroccan cross-border cooperation; EU Regional Policy; EU Cohesion Policy; European Neighbourhood Policy; European Neighbourhood and Partnership Instrument; Operational Programme 'Spain - External borders 2008-2013' cross-border cooperation'.

LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE HISPANO-MAROCAINE
AU REGARD DES POLITIQUES ET LES PROGRAMMES EUROPÉENS:
L'INCIDENCE DES REVENDICATIONS TERRITORIALES

RÉSUMÉ: Après avoir fait une référence au cadre juridique international de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales (régionales et locales) au sein du Conseil de l'Europe (Espagne – France et Portugal) et les mécanismes institutionnels de nature politique que l'Espagne a convenu avec le Royaume-Uni au regard de Gibraltar, l'Etude analyse les relations de coopération transfrontalière hispano-marocaines, qui présentent un certain nombre de difficultés, étant donné qu'il s'agit d'un sujet à analyser dans les différents cadres de relations existantes entre l'Union européenne (UE) et le Maroc. Il s'agit de : la Politique régionale et de cohésion de l'Union européenne (INTERREG III A depuis 1994) et le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER); et la Politique Européenne de Voisinage (2004) et l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP), en vigueur depuis le 1er janvier 2007.

De même, on examine les effets des revendications territoriales qui ont finalement conduit à l'adoption d'un programme de transition dans le cadre de la Politique de cohésion, le Programme de coopération transfrontalière Espagne – Frontières Extérieures 2008, approuvé par la décision de la Commission Européenne du 20 mars 2009, en l'absence d'adoption d'un Programme Opérationnel Conjoint de l'IEVP entre l'Espagne et le Maroc.

D'autres formes de coopération transfrontalières sont possibles sous différents formats, tels que ceux prévus par la Stratégie Europe 2020. L'Etude met l'accent sur l'impact que des revendications territoriales auraient sur l'éventuelle création d'une «Macro-région Méditerranéenne» dans la région du Déroit de Gibraltar conformément aux dispositions relatives au nouveau modèle de coopération régionale de l'UE.

MOTS CLÉS: Coopération transfrontalière hispano-marocaine; Politique régionale de l'Union européenne; Politique européenne de cohésion; Politique Européenne de Voisinage; Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP); Programme de coopération transfrontalière Espagne – Frontières Extérieures 2008.