

# PEACE & SECURITY

## PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES



10

2022



EUROMEDITERRANEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW  
AND INTERNATIONAL RELATIONS



ISSN 2341-0868

DOI: [http://dx.doi.org/10.25267/Paix\\_secur\\_int.2022.i10](http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2022.i10)

**Citation:** GONZÁLEZ GARCÍA, I: «Ceuta y Melilla en la nueva relación de Vecindad y de Cooperación transfronteriza con Marruecos iniciada en 2022», *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No 10, 2022.

**Received:** 10 July 2022

**Accepted:** 10 August 2022.

## CEUTA Y MELILLA EN LA NUEVA RELACIÓN DE VECINDAD Y DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON MARRUECOS INICIADA EN 2022

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA<sup>1</sup>

I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES DE VECINDAD Y TRANSFRONTERIZAS DE ESPAÑA – II. LOS DISTINTOS MARCOS DE RELACIONES UE-MARRUECOS (1994-2027) – III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ: ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS (1994-2020) – IV. CEUTA Y MELILLA: PROPUESTAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA NUEVA ETAPA DE RELACIÓN CON MARRUECOS INICIADA EN 2022.

**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 (de España con los países vecinos: Francia, Portugal y el Reino Unido en torno a Gibraltar), analizaremos las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-marroquíes, en concreto, entre Ceuta y Melilla y las provincias de Tetuán y de Nador, respectivamente, 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; el Proceso de Asociación Euromediterránea –Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA; y la Política Europea de Vecindad - PEV (2004, revisada en 2011 y 2015) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación– IEVA (en vigor desde el 1 de enero de 2007), sustituido por el Instrumento Europeo de Vecindad (en vigor desde el 16 de marzo de 2014) para el periodo 2014-2020 y fusionado en el Instrumento de

<sup>1</sup> Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Estudio realizado en el marco del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’ (Responsable, Dr. Alejandro del Valle Gálvez), así como del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100 (IP, Dr. Miguel Acosta Sánchez). En este estudio se desarrolla, revisa y actualiza el trabajo publicado bajo el título «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales» en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (RDCE), n° 45, mayo-agosto 2013, pp. 535-574.

Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global para el periodo 2021-2027. Subrayaremos cómo las reivindicaciones de carácter territorial han limitado las posibilidades de cooperación transfronteriza entre España y Marruecos en el marco de la PEV, y plantharemos algunas propuestas para el fomento de la cooperación transfronteriza entre las Ciudades Autónomas españolas y las provincias marroquíes de Tetuán y de Nador en la «nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos» iniciada a comienzos de 2022.

**PALABRAS CLAVE:** Ceuta, Melilla, Cooperación transfronteriza hispano-marroquí; Política Regional y de Cohesión europea; Política Europea de Vecindad; Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global.

### **CEUTA AND MELILLA IN THE NEW NEIGHBORHOOD AND CROSS-BORDER COOPERATION RELATIONSHIP WITH MOROCCO STARTED IN 2022**

**ABSTRACT:** After a reference to the international legal framework for cross-border cooperation between (regional and local) territorial entities in the Council of Europe (Spain - France, Portugal, and United Kingdom around Gibraltar), we will analyze how cross-border co-operation carried out by Spanish/Moroccan territorial entities (specifically, between Ceuta and Melilla and the provinces of Tetouan and Nador, respectively), pose a certain degree of difficulty, as it is an issue included in the different frameworks of existing relations between the European Union (EU) and Morocco. These are: the EU Regional/Cohesion Policy through the INTERREG III A Spain-Morocco programme (since 1994) and the European Regional Development Fund (ERDF); The Barcelona Process or Euro-Mediterranean Partnership - Union for the Mediterranean and its financial instrument, the MEDA Programme; the European Neighbourhood Policy – ENP (2004, revised in 2011 and 2015) and the European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI (in force since January 1<sup>st</sup>. 2007)), replaced by the European Neighborhood Instrument (in force since March 16, 2014) for the period 2014-2020 and merged into the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) - Global Europe for the period 2021-2027. We will consider how territorial claims have limited the possibilities of cross-border cooperation between Spain and Morocco within the framework of the ENP, and we will make some proposals for promoting the cross-border cooperation between the Spanish Autonomous Cities and the Moroccan provinces of Tetouan and Nador in the «new stage of the partnership between Spain and Morocco» started at the beginning of 2022.

**KEYWORDS:** Ceuta, Melilla, Spanish-Moroccan cross-border cooperation; EU Regional Policy; EU Cohesion Policy; European Neighbourhood Policy; European Neighbourhood and Partnership Instrument; Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) - Global Europe.

## **I. INTRODUCCIÓN: EL MARCO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES DE VECINDAD Y TRANSFRONTERIZAS DE ESPAÑA**

La cooperación transfronteriza es sólo un aspecto de las relaciones de vecindad, un aspecto positivo que entraña la necesidad de cooperar en la

solución de problemas causados por el hecho fronterizo<sup>2</sup> o en la satisfacción de intereses comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza<sup>3</sup>. Por este motivo podría considerarse, como punto de partida, que la actuación de las entidades territoriales subestatales estará condicionada, *a priori*, por los órganos centrales del Estado y por el ámbito material que sea objeto de regulación. Y es que, siendo la cooperación un aspecto positivo de las relaciones de vecindad<sup>4</sup>, éste contrasta con otro aspecto negativo, vinculado a la concepción de la frontera como límite al ejercicio de la soberanía por los Estados vecinos<sup>5</sup>.

En este sentido, las relaciones de vecindad son consideradas en Derecho Internacional Público como un objetivo de la política exterior de los Estados, lo que determina que sólo éstos gocen de subjetividad internacional para realizar actividades comprendidas en su ámbito de regulación. En los términos de la Constitución Española de 1978 (art. 149, pfo. 1. 3ª), las Relaciones Internacionales son competencia exclusiva del Estado, lo que permite negar el ejercicio del *ius ad tractatum* a las entidades territoriales regionales y locales en el ámbito de la cooperación transfronteriza<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Vid. PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, novena edición, Madrid, 2003, p. 327. 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», *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, año 6, mayo/agosto de 2002, pp. 305-308.

<sup>3</sup> Según ha sido definida: «[...] la cooperación transfronteriza *stricto sensu* es la que se actúa en las fronteras y en la proximidad de las fronteras, en la denominada zona *fronteriza*, faja territorial adyacente a uno o a ambos lados de la línea divisoria para la que se establece un régimen convencional o legal especial y/o para determinar los participantes o beneficiarios de una relación de cooperación». Vid. REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; Díez-Hochleitner, J. y Pérez-Prat Durbán, L., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 564.

<sup>4</sup> 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. 443-474.

<sup>5</sup> Una referencia al doble aspecto, positivo y negativo, de las relaciones de vecindad puede verse en PASTOR RIDRUEJO, J. A., *op. cit.*, pp. 326-328.

<sup>6</sup> 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, que contienen una crítica a la redacción del art. 149, pfo. 1. 3ª de la Constitución Española, así como las teorías (estatalista y autonomista) que se enfrentan a la

Ahora bien, 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»<sup>7</sup>.

El marco de la cooperación transfronteriza «clásica» entre entidades territoriales (regionales y locales) a ambos lados de la frontera es el que se da en el seno del Consejo de Europa y requiere la previa celebración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales que desarrollen y especifiquen las

---

hora de interpretar el concepto jurídicamente indeterminado de «relaciones internacionales»; 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, en concreto, p. 361, donde advierte «el error básico de enfoque en el que han caído los constituyentes. Contemplando las *relaciones internacionales* con lentes decimonónicas parecen haberlas concebido como una *materia* diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del art. 149. 1 y en los 22 del correspondiente anterior y no como un segundo *ámbito* más amplio -el *ámbito exterior*- en el que todas ellas -repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas- pueden estar presentes»; 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, Dilex, Madrid, 2001. Vid. también el estudio realizado por BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 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*, nº 79-80, 12/2007, pp. 247-264 y DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Las relaciones exteriores de Andalucía», Presentación en Cruz Villalón, P./Medina Guerrero, M. (Dir.) y Pardo Falcón, J. (Coord.), *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía*, 2012, en concreto, Vol. IV, pp. 3005-3015.

<sup>7</sup> Vid. REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; Díez-Hochleitner, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *op. cit.*, p. 565. 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.

disposiciones del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o entidades territoriales de 1980<sup>8</sup>.

En este sentido, España, al ratificar el citado Convenio-marco europeo hizo una declaración expresa, en virtud de la cual, la efectiva aplicación del Convenio quedaba subordinada a la celebración de acuerdos bilaterales con la otra parte afectada (acuerdos interestatales de cobertura), 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 de los Gobiernos de las partes implicadas.

Acuerdos interestatales de cobertura que sí adoptaron España y Francia para regular la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales en los Pirineos (el Tratado de Bayona de 1995<sup>9</sup>, concretando el marco jurídico, las

---

<sup>8</sup> 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 HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (última actualización: abril de 2014), 26 páginas, en concreto, pp. 1-2.

<sup>9</sup> 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 (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», *Revista Española de Derecho Internacional (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. Una «breve referencia al régimen jurídico existente en Francia con anterioridad al Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 y a las figuras que éste recoge» es la que hace dicho autor en *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Dilex, Madrid, 2001, pp. 64-67. Sobre el Tratado de Bayona, vid. también pp. 68-76. Igualmente, HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 13 (2007), pp. 125-160, en concreto, pp. 135-140.

formas y los límites de dicha cooperación), así como España y Portugal en el Tratado de Valencia de 2002<sup>10</sup>.

Por el contrario, la inexistencia de un marco jurídico regulador de las relaciones transfronterizas con Gibraltar, por falta de un acuerdo interestatal de cobertura entre España y el Reino Unido (RU)<sup>11</sup>, llevó a las entidades territoriales subestatales españolas y al Gobierno de Gibraltar a diseñar un régimen práctico y espontáneo de convivencia, que fue canalizado finalmente en el plano político en 2004. Fue entonces cuando se aprobó una doble estructura de cooperación transfronteriza, diferenciando la cooperación interestatal (en el Foro tripartito de Diálogo) de la subestatal (en el seno de la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, en la que se integró el 12 de marzo de 2007, la Junta de Andalucía), que permitió a las partes adoptar acuerdos no normativos, *Gentlemen's Agreements* o instrumentos o documentos de *Soft Law*, que ofrecían soluciones prácticas sin efectos jurídicos vinculantes<sup>12</sup>. Así se adoptaron los Acuerdos de

<sup>10</sup> Sobre el Tratado de Valencia de 2002 (en vigor desde el 30 de enero de 2004), pueden verse los siguientes estudios: PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> 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 Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004; MERCHÁN PUENTES, M<sup>a</sup>. J., «El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE*, año 7, n<sup>o</sup> 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740; SOBRIDO PRIETO, M., «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, n<sup>o</sup> 8/2004, y; HERRERO DE LA FUENTE, A. A., *loc. cit.*, pp. 140-149. Sobre el «Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes», vid. J. A. PAVÓN PÉREZ, en *REDI*, vol. 48, n<sup>o</sup> 1, 1996, pp. 404-413. Sobre la cooperación transfronteriza luso-extremeña, vid. NIETO FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003, en concreto, pp. 152-227.

<sup>11</sup> El RU no es parte del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o entidades territoriales de 1980, viéndose afectada asimismo la cooperación transfronteriza con Gibraltar por la controversia histórica hispano-británica sobre dicho territorio.

<sup>12</sup> Puede verse al respecto: DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI*, n<sup>o</sup> 107/2006 de 19/10/2006; «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI* 21/2012 de 23/03/2012. Igualmente, González García, I., «Resultados prácticos del Foro de diálogo sobre Gibraltar

Córdoba de 2006 (sobre pensiones, uso civil conjunto del aeropuerto, mayor fluidez en el paso por la Verja/frontera, telecomunicaciones y creación del Instituto Cervantes) y los de Gibraltar de 2009 (los compromisos en materia de cooperación medioambiental, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, comunicaciones marítimas y seguridad, y cuestiones sobre visados) adoptados en un marco de cooperación institucionalizado como es el Foro de diálogo sobre Gibraltar (a través de Declaraciones y Comunicados conjuntos).

Este marco institucionalizado de cooperación se dio por finalizado tras el cambio de Gobierno en España, al reivindicar el nuevo Gobierno de la nación (entonces el Partido Popular) una modificación de su formato (pasando de tripartito a cuatripartito), que permitiera a las entidades territoriales del Campo de Gibraltar y al Gobierno regional andaluz estar representadas en el Foro al mismo nivel que el Gobierno de Gibraltar.

Situación que cambia por completo con el Brexit, al adoptarse en el seno de la Unión Europea (UE) un marco jurídico<sup>13</sup> e institucional de cooperación transfronteriza con Gibraltar, a través de Comités técnicos de coordinación, en el que están representados además de los Estados, las autoridades de Gibraltar, del Campo de Gibraltar y de Andalucía, en las cuestiones de su competencia, así como la UE. Ello implica, a su vez, el reconocimiento del papel mediador de la

---

(2004-2009): evaluación y perspectivas», en *Gibraltar y el foro tripartito de diálogo*, Coord. por I. González García/ A. del Valle Gálvez, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 135-166; GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º. 9, 2005.

<sup>13</sup> Así, el Protocolo específico sobre Gibraltar anexo al Tratado de Retirada RU-UE es jurídicamente vinculante, al tener naturaleza de *Hard Law*, y proporciona una regulación provisional para la cooperación transfronteriza con Gibraltar, ya que en él aparecen referenciados los 4 Memorandos de Entendimiento-MOUs (*Soft Law*) acordados en paralelo entre el RU y España sobre los derechos de los ciudadanos y trabajadores fronterizos; el tabaco y otros productos; la cooperación en materia medioambiental; y la cooperación policial y aduanera. De esta forma, el Protocolo y los MOUs regulan y encauzan provisionalmente tras la retirada del RU de la UE el tratamiento de la cooperación transfronteriza con Gibraltar. Este régimen jurídico aplicable a Gibraltar se ha prolongado en 2021 y 2022, al quedar el territorio de Gibraltar excluido del Tratado de Relación futura entre la UE y RU, mientras se negocia el Tratado específico sobre Gibraltar entre las delegaciones UE y de RU. Este futuro Tratado ha de contar con el acuerdo previo y paralelo entre España y RU.

UE. Y todo ello, en aras a garantizar la creación de una «zona de prosperidad compartida» a uno y otro lado de la Verja/frontera<sup>14</sup>.

Pero a diferencia de la cooperación transfronteriza entre España-Francia; España-Portugal y España-RU 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 Marruecos. Estos son:

- 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;
- el Proceso de Asociación Euromediterránea – Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA;
- la Política Europea de Vecindad (PEV), 2004 y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), para el marco financiero plurianual 2007-2013, así como el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)<sup>15</sup> para 2014-2020, que vino a sustituir al IEVA tras la revisión de la PEV y se fusionó finalmente en el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global para el periodo 2021-2027.

Analizaremos brevemente cada uno de los marcos de relaciones UE-Marruecos, deteniéndonos en los aspectos más relevantes que condujeron, en un principio, a la adopción de un programa transitorio en el marco de la Política de Cohesión, el «Programa de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores 2008» (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 y, finalmente, desde entonces, a la ausencia de cooperación transfronteriza entre ambos países,

---

<sup>14</sup> Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: ¿Un nuevo modelo de cooperación transfronteriza en el marco de la UE?», *Tiempo de Paz*. Perspectivas del Brexit, n° 140 Primavera 2021, pp. 55-69 y «Gibraltar after Brexit. Looking for a New and Imaginative Model of Cross-border Cooperation in the EU Framework», *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, n° 4 (2020-2021), pp- 1-25.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) n° 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad. El IEV entró en vigor el 16 de marzo de 2014.

motivada por cuestiones de naturaleza política, entre otras, la reivindicación marroquí de los territorios españoles en el norte de África.

Es nuestra intención finalizar este trabajo planteando las opciones o propuestas de cooperación transfronteriza con Marruecos tras la crisis migratoria de Ceuta (mayo de 2021) y el cambio de posicionamiento del Gobierno español sobre el conflicto del Sáhara Occidental (marzo de 2022), acontecimientos que han permitido reactivar y redefinir las relaciones futuras de cooperación entre España y Marruecos en torno a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

Y ello, en línea con las ideas avanzadas por el Secretario de Estado de Política Territorial (Sr. Alfredo González) tras anunciar el pasado mes de diciembre en su visita a Ceuta que el Gobierno español había encargado a la empresa pública Tragsatec la elaboración de los planes estratégicos para las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que recogerán las «inversiones y reformas» necesarias para «incentivar la creación de oportunidades, asegurar su viabilidad y progreso económico y reforzar su cohesión social» con una «prioridad»: que formen parte de «zonas de prosperidad compartida» en un marco de «buena vecindad con Marruecos»<sup>16</sup>.

## II. LOS DISTINTOS MARCOS DE RELACIONES UE-MARRUECOS (1994-2027)

### 1. La Política Regional y de Cohesión europea - Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg (Instrumento financiero: FEDER)

La Política regional europea (en virtud de la cual se destinan fondos del presupuesto comunitario a las regiones menos desarrolladas, con el fin de equilibrar el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones en el seno de la UE) se ha materializado a través de distintos instrumentos de carácter financiero, como los Fondos estructurales<sup>17</sup> y el Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), que permite a la UE transferir recursos

<sup>16</sup> *Europapress* (15.12.2021): «Tragsatec hará los planes estratégicos de Ceuta y Melilla con «zonas de prosperidad compartida» con Marruecos».

<sup>17</sup> 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.

de las regiones más ricas a las más pobres, ayudando a las regiones menos desarrolladas y a las que se encuentran en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales.

Estos Fondos no son los únicos instrumentos que tienen por finalidad resolver los problemas de carácter estructural, finalidad que persiguen también los llamados Programas de iniciativa comunitaria (PIC), entre otros<sup>18</sup>, Interreg, que se crea en 1988 para reducir los problemas en las regiones que se encuentran 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 1988-1993, los proyectos de cooperación transfronteriza 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).

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 transfronteriza<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Otros Programas de iniciativa comunitaria son EQUAL (en empleo); URBAN (para fomentar el desarrollo urbano sostenible); LIDER (en zonas rurales).

<sup>19</sup> 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., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011, en concreto., pp. 105-116.

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 vecinos 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 proyectos.

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 MEDA en el marco del proceso de Asociación Euromediterránea (para el Mediterráneo sur y Oriente medio)<sup>20</sup>, planteándose un problema de coordinación que se ha pretendido superar a través de la Política Europea de Vecindad, como tendremos ocasión de analizar.

Y es que, 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 del IEVA - Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007, 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.

## **2. El proceso de Asociación Euromediterránea – Unión por el Mediterráneo y su instrumento financiero, el programa MEDA**

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<sup>21</sup>, en la que se establecieron los elementos sobre los que habría de pivotar el proceso

<sup>20</sup> Otros programas son: CARDS (Balcanes Occidentales); TACIS (para países de la antigua URSS).

<sup>21</sup> Puede verse la Declaración final de la Conferencia Ministerial Euromediterránea de Barcelona (27 y 28 de noviembre de 1995) y su programa de trabajo en [http://www.ceas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://www.ceas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf).

de Asociación Euromediterránea<sup>22</sup>, 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<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>, adoptado en julio de 1996.

A diferencia de lo que ocurría en el marco de la política regional europea, Marruecos recibía financiación directa para el cumplimiento de los objetivos del proceso de Asociación Euromediterránea<sup>25</sup>, siendo el principal beneficiario del programa MEDA con un compromiso total de 1.609 millones de euros para el periodo 1995-2006<sup>26</sup>.

Si bien este marco de relaciones UE-Marruecos fue 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), obteniendo Marruecos un Estatuto Avanzado de

<sup>22</sup> 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, en concreto, pp. 160-181.

<sup>23</sup> Vid. 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 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0204:ES:NOT>.

<sup>24</sup> Establecido por el Reglamento (CE) n° 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.

<sup>25</sup> Eran cuatro los capítulos que integraban el llamado Proceso de Barcelona: el político-securitario; el económico-financiero; el socio-cultural y humano y; desde 2005, el de inmigración, integración social, seguridad y justicia.

<sup>26</sup> MEDA I (1995-1999): 659 millones de euros y MEDA II (2000-2006): 950 millones de euros. IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA A.; AGUDO, M; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *op. cit.*, p. 24.

relaciones con la UE en 2008, dicho marco convivió, como tendremos ocasión de analizar a continuación, con la Política Europea de Vecindad<sup>27</sup>, en cuyo seno se terminó derogando el programa MEDA.

### 3. La Política Europea de Vecindad y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

La Política Europea de Vecindad (PEV), propuesta por la Comisión Europea en 2003 (tras 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 Europa<sup>28</sup>, en cuyo ámbito geográfico está comprendido Marruecos<sup>29</sup>, así como los países mediterráneos no comunitarios implicados en el Proceso de Asociación Euromediterránea, con excepción de Turquía, por encontrarse 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 marco<sup>30</sup>.

La idea principal de la PEV era contar con un conjunto de países que compartieran los valores y objetivos fundamentales de la UE, con los que establecer unas relaciones más estrechas que incluyeran un grado significativo de integración económica y política. Entre sus objetivos estaban 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

<sup>27</sup> Sobre la evolución del Proceso de Barcelona a la Unión por el 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. A, Remi Njiki, M. (Coords.), *Inmigración y Seguridad - Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el Área del Estrecho*, Dykinson, 2012, pp. 331-348.

<sup>28</sup> 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 en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., *loc. cit.*, p. 182.

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 ofrecía 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<sup>31</sup>.

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 del Mediterráneo en acordar con la UE un Plan de Acción (en 2005) en el marco de la PEV<sup>32</sup>.

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 nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)<sup>33</sup>, en vigor desde el 1 de enero de 2007, que iba a subsumir los programas europeos (Interreg y MEDA) de cooperación con el

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 183.

<sup>32</sup> 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 cubría 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.

<sup>33</sup> 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).

área del Mediterráneo, simplificando las estructuras políticas y administrativas. El IEVA entró en vigor el 1 de enero de 2007<sup>34</sup>.

En relación con Marruecos, el IEVA brindaba por primera vez una posibilidad real de fomentar la cooperación entre las autoridades regionales y locales de ambos lados del Estrecho<sup>35</sup>, 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 socioculturales<sup>36</sup>, ejecutándose la ayuda comunitaria en virtud de la cooperación transfronteriza IEVA mediante los programas operativos conjuntos definidos en el documento de estrategia<sup>37</sup>.

Para ello, los países participantes debían 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 Reglamento (CE) n° 1638/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> El marco de la cooperación transfronteriza en el seno de la PEV (constituido por el IEVA y su normativa de desarrollo), permitía 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 europeos. Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A., «El contencioso territorial con España» en Remiro Brotóns, A. (Dir.); Martínez Capdevila, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, 2012, pp. 369-408, así como DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, de 20.12.2011.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Considerando 5 del Reglamento (CE) n° 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007 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, en [http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal\\_bases/documents/lexuriserv\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/lexuriserv_es.pdf).

generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, según el cual: «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 [...]»<sup>38</sup>, que podían tener un alcance local, regional y nacional<sup>39</sup>.

En este marco de relación UE-países vecinos, los socios eran responsables no sólo de la programación detallada, sino también de la gestión y aplicación de estos programas, siendo una vez más Marruecos el principal beneficiario<sup>40</sup>, con una dotación de 654 millones de euros para la ejecución del Programa Indicativo Nacional UE-Marruecos 2007-2010<sup>41</sup>.

Pero dicha financiación, además de comprender los programas nacionales o plurinacionales (mínimo del 95% del presupuesto) destinado a la ayuda a un país socio<sup>42</sup> o la cooperación regional y subregional entre dos o más países socios, en los que podrán participar Estados miembros, también abarcaba los programas de cooperación transfronteriza, que abordaban 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)<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Reglamento (CE) n.º 1638/2006 sobre la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad *cit.*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006r1638:es:NOT>.

<sup>39</sup> Los recursos del IEVA estaban destinados a programas de cooperación transfronteriza 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.

<sup>40</sup> IGLESIAS M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *op. cit.*, pp. 25 y 26.

<sup>41</sup> Ver el Informe estratégico sobre Marruecos 2007-2013 y el Programa Indicativo Nacional UE-Marruecos 2007-2010, que proponía intervenciones financiadas con cargo a la dotación nacional concedida en el marco del IEVA. Así, el Programa Indicativo Nacional UE-Marruecos (2007-2010) establecía cinco ámbitos prioritarios para la cooperación financiera: desarrollo social, desarrollo económico, derechos humanos y gobernanza, medio ambiente y apoyo institucional.

<sup>42</sup> Se celebrará un convenio de financiación entre la Comisión y cada uno de los países socios del programa operativo conjunto de que se trate (art. 10.1 del Reglamento (CE) n.º 951/2007 de la Comisión).

<sup>43</sup> Artículo 6.1, a) i) y ii), así como artículo 29 del Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones

Y en el caso de que los Estados miembros no presentaran en plazo (antes del 30 de junio de 2008 o de junio de 2010, para el segundo período 2010-2013) ningún programa operativo conjunto de cooperación transfronteriza<sup>44</sup>, se pondría a disposición de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, párrafo 5, del Reglamento (CE) n° 1083/2006<sup>45</sup>, la totalidad de la contribución del FEDER para financiar la cooperación transfronteriza en los términos del artículo 7.1: «A efectos de la cooperación transfronteriza, podrán beneficiarse de financiación las regiones de nivel NUTS<sup>46</sup> 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».

Analizaremos en el siguiente epígrafe las dificultades surgidas a la hora de diseñar los programas operativos conjuntos España-Marruecos, en especial desde Andalucía-Norte de Marruecos, que incluían las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla. Dificultades que condicionaron igualmente la cooperación transfronteriza entre España y Marruecos en el marco del IEV<sup>47</sup> para el marco financiero plurianual 2014-2020, caracterizado por la falta de proyectos/

---

generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

<sup>44</sup> 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. Art. 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.

<sup>45</sup> La contribución anual del FEDER a los programas transfronterizos y de las cuencas marítimas con arreglo al IEVA requería la presentación a la Comisión con anterioridad al 30 de junio de 2008 de un programa operativo.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> El Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), en vigor desde el 16 de marzo de 2014, vino a sustituir al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA).

programas conjuntos, de conformidad con la información facilitada por el Instituto de Empleo y Desarrollo Socioeconómico y Tecnológico de la Diputación Provincial de Cádiz.

Esta falta de participación de Marruecos en los programas de cooperación transfronteriza con España en el marco de la PEV se ha visto compensada en el ámbito interno español de la cooperación al desarrollo, estando incluido Marruecos entre los países socios en el V Plan Director de la Cooperación española (2018-2021)-AECID en la categoría de países de Asociación de Renta media, centrando sus actuaciones en la zona Norte (entre otras), que incluye las regiones Tánger-Tetuán, Oriental y Taza-Alhucemas-Taounate). También en el ámbito europeo, a través de los distintos programas e instrumentos de acción exterior (desarrollo, ayuda humanitaria, política exterior y de seguridad común, etc.), que se han fusionado en el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) – «Una Europa Global» para el periodo 2021-2027<sup>48</sup>.

Y en esta estábamos cuando se anunció el comienzo de una nueva etapa de relación con Marruecos, en marzo de 2022, por lo que plantearemos, para concluir, unas propuestas de cooperación en el seno de la UE<sup>49</sup> y a nivel

---

<sup>48</sup> Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión nº 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) nº 480/2009 del Consejo, DO L 209 de 14.6.2021, pp. 1-78.

<sup>49</sup> Y es que, como se previó en la 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*: «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). Así, la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-Marruecos en 2000, la adopción del Plan de Acción de la Política Europea de Vecindad 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-Marruecos dan muestra de las relaciones UE-Marruecos. Sobre la Cumbre de 2010, 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/media/104672/divulgados/ES/104672main01.es10.pdf>.

bilateral entre España y Marruecos, presuponiendo para ello el necesario consentimiento de los Estados, con el fin de que las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla puedan ejecutar programas de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales marroquíes, al otro lado de las fronteras.

### III. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ: ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS (1994-2020)

Como ya hemos señalado, la cooperación transfronteriza hispano-marroquí se inició en 1994 en el marco de la política regional europea, en concreto, en la segunda fase del Programa de iniciativa comunitaria Interreg II que culminó en 1999, dando paso a la tercera y última fase durante el periodo 2000-2006, en la que se desarrollaron 115 proyectos entre España y Marruecos<sup>50</sup>. En total se destinaron 170 millones de euros en proyectos elaborados por el Ministerio de Hacienda de España, la Junta de Andalucía, y 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% 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.

Si nos centramos en la actuación de la Comunidad Autónoma Andaluza en el marco de las tres primeras convocatorias de ayudas (de 2003, 2004 y 2006) del FEDER correspondientes a los Programas (Interreg III) de Cooperación Transfronteriza España-Marruecos, la Junta de Andalucía participó en un total

---

[europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/er/113286.pdf](http://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* n° 7614, de 11 de marzo de 2010, *Grupo de Estudios Estratégicos GEES*, pp. 1-5.

<sup>50</sup> Puede verse un amplio análisis al respecto en IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *op. cit.*

de 49 proyectos, de los cuales, en 48 fue Jefe de Fila y sólo en uno, aprobado en la segunda convocatoria de 2004, el Jefe de Fila fue la Fundación El Legado Andalusi (24 proyectos en la primera convocatoria; 17 proyectos en la segunda y 8 proyectos en la tercera), siendo el porcentaje de financiación del 75% (el resto es financiado por las administraciones españolas participantes).

Ha sido tanta la relevancia ejercida por Andalucía en materia de cooperación transfronteriza con el país vecino, que tiene desde 2003<sup>51</sup> su propio **Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos**<sup>52</sup>.

Una vez finalizado en el marco de la política regional europea el programa de iniciativa comunitaria Interreg III A (2000-2006), se inició en 2007 una nueva fase en la planificación de los programas de cooperación transfronteriza en el marco de la Política Europea de Vecindad, a través del IEVA. Así, para la región del Mediterráneo se dispuso del Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013<sup>53</sup>, dotado de 173 millones de euros y del Programa IEVA de cooperación «España-Marruecos», con 156 millones de euros<sup>54</sup>, relativo a rutas marítimas,<sup>55</sup> que contenía a

---

<sup>51</sup> En concreto, en el periodo 2003-04, la Consejería de Medio Ambiente participó en cinco proyectos como Jefe de Fila, entre ellos: la creación de la Reserva de la Biosfera Transcontinental CRBT Andalucía-Marruecos, presentada a la UNESCO como primera reserva transcontinental del mundo; la conservación de recursos naturales del litoral y del medio marino y; el Programa de transferencia tecnológica en materia de aguas. Véase <https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/web>.

<sup>52</sup> 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., *op. cit.*, p. 16.

<sup>53</sup> 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, pág. 22. Este Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea fue aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, 14.08.2008. Marruecos se ha adherido al Programa, pero no ha firmado el Convenio de financiación. Vid. <http://www.enpicbcmec.eu/>.

<sup>54</sup> IGLESIAS, M. (Coord.), VALENCIA, A.; AGUDO, M.; VEGUILLA, V.; GUTIÉRREZ, C., *op. cit.*, p. 26.

<sup>55</sup> Programa de cooperación transfronteriza España-Marruecos para las rutas marítimas (Acto IEVA. Cooperación Transfronteriza-Documen-to de Estrategia 2007-2013, Programa Indica-

su vez dos subprogramas: Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y; Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur<sup>56</sup>. Pero en ninguno de ellos participó Marruecos, al plantear reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España, bien por la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte<sup>57</sup>, o por las salvedades de la Comisión respecto a las regiones del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos<sup>58</sup>.

En consecuencia, al no presentar España a la Comisión ningún programa de cooperación transfronteriza con arreglo al IEVA en la fecha indicada<sup>59</sup>,  
 tivo 2007-2010).

<sup>56</sup> 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

<sup>57</sup> Para J. M<sup>a</sup> 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.

<sup>58</sup> El Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-Versión 2 de 30.12.2008 señala que son elegibles en Fronteras Exteriores españolas determinadas Zonas «(Incluyendo territorios bajo jurisdicción o administración marroquí)», con una nota aquí a pie de página que señala «De acuerdo con la consulta realizada a su Servicio Jurídico, la Comisión considera que las regiones en cuestión pueden beneficiarse de la cooperación teniendo en cuenta que se deja claramente establecido por escrito, que ello no significa el reconocimiento por la Comunidad de las reclamaciones de Marruecos sobre el territorio del Sahara Occidental y que los proyectos deben beneficiar a la población de la región concernida. Además, estas consideraciones deberían ser aceptadas por la contraparte marroquí». Igualmente en la versión de este Programa para 2008-2009 de 30.09.2009. Vid. el Programa y Convocatorias del POCTEFEX (la última de 2013) en <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/poctefex/es-ES/programa/Paginas/inicio.aspx>, donde se detallan los distintos Proyectos seleccionados en sus tres convocatorias, de los que se han beneficiado o participado las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla como Jefes de Fila.

<sup>59</sup> Puede verse el citado artículo de J. M<sup>a</sup> 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](http://www.fhimades.org/upload/pdf_libros/98.pdf).

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 de «cooperación territorial europea»<sup>60</sup>, que perseguía intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas<sup>61</sup>. España decidió destinar los fondos no usados a la cooperación transfronteriza en sus fronteras exteriores<sup>62</sup>.

Así, 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

---

<sup>60</sup> Con arreglo al objetivo de «cooperación territorial europea», las intervenciones del FEDER se centrarían en las prioridades siguientes:

1. realización de actividades económicas, sociales y medioambientales transfronterizas, a través de estrategias comunes de desarrollo territorial sostenible, y fundamentalmente:
  - a) el fomento del espíritu empresarial, en especial la expansión de las PYME, el turismo, la cultura y el comercio transfronterizo;
  - a) el impulso y la mejora de la protección y la gestión conjunta de los recursos naturales y culturales, así como la prevención de los riesgos naturales y tecnológicos;
  - a) el apoyo de las conexiones entre las zonas urbanas y rurales;
  - a) la reducción del aislamiento, mediante la mejora del acceso a las redes y los servicios de transporte, información y comunicación, y a los sistemas e instalaciones hídricos, energéticos y de gestión de residuos transfronterizos;
  - a) el estímulo de la colaboración, el desarrollo de capacidad y la utilización conjunta de infraestructuras, especialmente en sectores tales como la sanidad, la cultura, el turismo y la educación.

El FEDER podía contribuir, además, a promover la cooperación judicial y administrativa, la integración de los mercados de trabajo transfronterizos, las iniciativas locales en materia de empleo, la igualdad entre los sexos y la igualdad de oportunidades, la formación y la inclusión social, así como la utilización compartida de los recursos humanos y los medios destinados a la I+D+T...

[...] 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).

<sup>61</sup> Artículo 3,2.c) del citado Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006.

<sup>62</sup> Puede verse HEREDERO DE PABLOS, M<sup>a</sup> I. y OLMEDILLAS BLANCO, B., «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea», *Investigaciones Regionales*, 16, Sección Política Regional Europea, 2009, pp. 191-215.

de Cooperación Transfronteriza España – Fronteras Exteriores 2008» (POCTEFEX)<sup>63</sup>.

Dicho Programa fue aprobado para el periodo de programación comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, e incluía entre las zonas de nivel 3 de la NUTS que podían recibir financiación en el «Área de cooperación transfronteriza del Estrecho»: 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.

Sus ejes eran: el área de cooperación transfronteriza del Estrecho -en torno a la Comunidad Autónoma de Andalucía y las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, siendo provincias españolas adyacentes dentro Jaén, Córdoba y Sevilla- y las regiones de Marruecos: Tánger-Tetuán, Taza, Alhoceima-Taounate y la Región Oriental (en el norte)<sup>64</sup> y el área de cooperación transfronteriza Atlántica (con la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias –en las que se incluyen las regiones Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drà y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra)<sup>65</sup>.

El POCTEFEX tenía como 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

<sup>63</sup> 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. Vid. sobre este programa el «Seminario de Presentación del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008» por Antonio Valverde Ramos, Director General de Fondos Europeos y Planificación, Málaga, 29 de julio de 2009.

<sup>64</sup> 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».

<sup>65</sup> Vid. Seminario de presentación. Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008, primera convocatoria de proyectos, Palacio de Ferias de Málaga, 29 de julio de 2009.

España y Marruecos<sup>66</sup>. Ello permitía 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 CE<sup>67</sup>.

Fue una situación transitoria, a la espera de que se implementase definitivamente el IEVA, pues este Programa no permitía inversiones (aunque sí ciertos gastos) en Marruecos, ni tampoco conllevaba una planificación conjunta hispano-marroquí de actuaciones como requería la estrategia IEVA<sup>68</sup>. Como ha señalado el Profesor del Valle, hubiera sido deseable que este antecedente llevara a su definitiva configuración como un Programa de

---

<sup>66</sup> *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; poner en valor el patrimonio natural y cultural de los territorios fronterizos, como base para el fortalecimiento de la imagen local y para el desarrollo de nuevas actividades económicas; reforzar la cooperación empresarial transfronteriza; impulsar los intercambios, el acercamiento y la integración social, educativa e intercultural de la población de los territorios fronterizos; fortalecer las capacidades de las instituciones locales y/o regionales y contribuir a visualizar marcos de gobernanzas comunes. La estructura de gestión del Programa, con un presupuesto de 25 millones de euros compartidos entre la Administración General del Estado (60%) y la Junta de Andalucía (40%), contaba 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 establecía en Andalucía.

<sup>67</sup> De un presupuesto total de 17,313 millones de Euros, el 75% (unos 12,985 millones de Euros) son contribución FEDER.

<sup>68</sup> En el marco del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008 se previó que centros de apoyo y cooperación situados en Málaga y Cádiz establecieran 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 *malagahoy.es*, de 29.07.2009: «Centros de apoyo y cooperación de Málaga y Cádiz unirán a empresas del Norte de Marruecos y Andalucía».

cooperación transfronteriza IEVA<sup>69</sup>, lo que nunca ocurrió<sup>70</sup>, tampoco en el marco del IEV, que vino a sustituir al IEVA tras la revisión de la PEV. Y es que siendo Marruecos país socio en los términos del Anexo I del Reglamento por el que se establece el IEV, no ha participado en programas de cooperación transfronteriza con España por cuestiones de naturaleza política, como las señaladas anteriormente.

#### **IV. CEUTA Y MELILLA: PROPUESTAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA NUEVA ETAPA DE RELACIÓN CON MARRUECOS INICIADA EN 2022**

El cierre de las fronteras terrestres entre España y Marruecos (Ceuta/Tetuán y Melilla/Nador) durante la pandemia sanitaria motivada por el COVID-19 y, en particular, la falta de cooperación hispano-marroquí en todos los ámbitos tras la crisis migratoria de Ceuta en mayo de 2021 (crisis motivada por la utilización por parte de Marruecos de la inmigración como instrumento de presión hacia España y la UE<sup>71</sup> para que modificaran sus posiciones en el conflicto del Sáhara Occidental<sup>72</sup>, presión que trasladó al

<sup>69</sup> Vid. DEL VALLE GÁLVEZ, A. en Remiro Brotóns, A. (Dir.); Martínez Capdevila, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, cit., p. 271.

<sup>70</sup> 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 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.

<sup>71</sup> *The Economist* (22.05.2021): «King Muhammad of Morocco weaponises migration», <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2021/05/22/king-muhammad-of-morocco-weaponises-migration>.

<sup>72</sup> Durante los días 17 y 18 de mayo de 2021, Marruecos permitió la entrada en la Ciudad de Ceuta de unos 10.000 inmigrantes (subsaharianos y, principalmente marroquíes, muchos de ellos menores no acompañados). Esta crisis migratoria parecía inicialmente responder al hecho de que España autorizó la entrada «por razones humanitarias» del Sr. Brahim Galí, Presidente de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), paciente Covid gravemente enfermo que recibió tratamiento en el Hospital de San Pedro en Logroño. No obstante, se trató en el fondo de un intento por parte de Marruecos de presionar a España para que modificara

ámbito de las relaciones comerciales, a modo de amenaza contra los países que no reconocieran la soberanía marroquí sobre dicho territorio<sup>73</sup>), terminó con el Comunicado del Gobierno de España, de 18 de marzo de 2022, por el que anunciaba el inicio de «una nueva etapa de la relación con Marruecos» que se desarrollaría «en una hoja de ruta», con el fin de «garantizar la estabilidad, la soberanía, la integridad territorial y la prosperidad de nuestros dos países»<sup>74</sup>. Hoja de ruta que se materializó en la Declaración Conjunta *Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos* de 7 de abril de 2022 adoptada tras la visita oficial del Presidente del Gobierno español a Marruecos.<sup>75</sup>

El elemento fundamental de dicha hoja de ruta (y punto de partida para el fomento de la cooperación entre ambos países) fue la consideración por parte de España de que la iniciativa presentada por Marruecos en 2007 para el Sáhara Occidental, como territorio bajo autonomía marroquí, era «la base más seria, realista y creíble» para la resolución del conflicto. Una hoja

---

su posición sobre el Sáhara Occidental, en línea con el reconocimiento que el Sr. Trump, entonces Presidente de los EE.UU., hizo de la soberanía marroquí sobre dicho territorio. Un reconocimiento que posicionó a los países europeos con el Frente Polisario, en el sentido de reconocer que el Sáhara es un territorio no autónomo pendiente de descolonización, de conformidad con la doctrina de las NN.UU. Vid. *El Diario* (18.05.2021): «Marruecos provoca una crisis con España utilizando a su población para desestabilizar la frontera de Ceuta»; *El País* (19.05.2021): «Qué está pasando en Ceuta: claves de la crisis migratoria entre España y Marruecos» y *El País* (20.05.2021): «La presión española y europea frena la crisis en Ceuta pero cientos de menores quedan en el limbo. Marruecos vuelve a controlar el flujo migratorio después de recibir mensajes en público y en privado de Bruselas y de cancillerías europeas»; *El País* (01.06.2021): «Mohamed VI ordena que se resuelva la cuestión de los menores marroquíes en situación irregular en la UE».

<sup>73</sup> Se trata de una amenaza reincidente (la de interrumpir las relaciones comerciales y las medidas de contención de la inmigración), como se evidencia en la noticia publicada por *Europa Press* (06.02.2017): «Marruecos amenaza con romper relaciones comerciales con la UE si persiste el debate sobre el Sáhara». Tras la crisis migratoria de Ceuta, se pueden leer titulares como los que siguen: *La Información* (09.05.2021): «Amenaza con aranceles y sanciones. Rabat pulsa el botón nuclear económico y se prepara para romper con España»; *Euronews* (24.05.2021): «Marruecos amenaza con romper las relaciones con España»; *Europa Press* (07.11.2021): «Marruecos amenaza de romper con quien no avale la ocupación del Sáhara».

<sup>74</sup> *La Moncloa* (18.03.2022): «Comunicado del Gobierno de España», Presidencia del Gobierno. Nota de prensa, párrafo 1.

<sup>75</sup> Los textos en español y francés de la Declaración Conjunta de 07 de Abril de 2022, pueden consultarse en en *Peace & Security- Paix et Sécurité internationales* n° 10, 2022, Documentación I. <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9556>.

de ruta que contempla la normalización de la circulación de personas y de mercancías entre Ceuta/Melilla y los territorios vecinos, la reactivación de «la cooperación sectorial en todos los ámbitos de interés común: económico, comercial, energético, industrial y cultural, entre otros», mediante la creación de grupos de trabajo «en el ámbito económico, de las infraestructuras, de la educación, de la formación profesional, de la cultura y del deporte»<sup>76</sup> o el inicio de «conversaciones sobre la actualización del Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación de 1991», entre otros elementos<sup>77</sup>.

Y todo ello, buscando que las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla «sean zonas de prosperidad compartida»<sup>78</sup>, siendo este «el marco en el que se están elaborando los futuros Planes Estratégicos Integrales para ambas ciudades que se han encomendado a Tragsatec»<sup>79</sup>, como hemos señalado. Una «zona de prosperidad compartida» con Marruecos (siguiendo un modelo similar al de Gibraltar y su Campo tras el Brexit<sup>80</sup>), que alejaría dichos Planes de las propuestas iniciales de eliminación de la singularidad de ambas Ciudades en materia de control fronterizo (dentro del Espacio Schengen), su inclusión en la Unión Aduanera o la búsqueda de un estatuto asimilable al de las regiones ultraperiféricas<sup>81</sup>.

Y en esta línea de fomentar la cooperación transfronteriza en la «nueva etapa del partenariado entre España y Marruecos», planteamos como propuestas

<sup>76</sup> *La Moncloa* (07.04.2022): «Comparecencia del presidente del Gobierno ante la prensa a la salida de su encuentro con el rey Mohamed VI».

<sup>77</sup> Declaración Conjunta «Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos» de 7 de abril de 2022.

<sup>78</sup> Zona de prosperidad compartida, que ya fue señalada por J. M<sup>a</sup> LÓPEZ BUENO en 2010: «[...] 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*”» Puede verse su estudio titulado «Polo de desarrollo hispano-marroquí en Melilla (o historia de lo que es y de lo que podría ser)», *cit.*, p. 86. El concepto de «prosperidad compartida» aparece en numerosas Declaraciones de las Reuniones de Alto Nivel (RAN) celebradas entre España y Marruecos.

<sup>79</sup> *El Faro de Ceuta* (21.02.2022): «El Gobierno central no aclara si eliminará la excepción de Schengen», refiriéndose al régimen especial de tránsito sin necesidad de visado de pasajeros de Tetuán y Nador para los pasos fronterizos terrestres de Ceuta y Melilla.

<sup>80</sup> Se prevé un modelo similar al de Gibraltar y su Campo tras el Brexit. Vid. *Diario Area* (12.06.2021): España «no renuncia» a otra zona de prosperidad compartida entre Ceuta y Tetuán».

<sup>81</sup> *El Faro de Melilla* (29.07.2021): «Melilla, entre la prosperidad compartida y la Unión Aduanera».

de cooperación transfronteriza entre ambos países en torno a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melillas las que siguen:

### **1.- La creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en el marco de la Política regional y de cohesión europea para cada una de las Ciudades Autónomas, con participación de entidades (sindicatos, empresarios, sociedad civil, etc.) de ambos lados de la frontera.**

La AECT es un instrumento jurídico que permite a las administraciones y otras entidades públicas (municipios, provincias, regiones, empresas públicas, etc.) reunirse bajo una nueva entidad dotada de personalidad jurídica propia. Dichas entidades pueden ser de al menos dos Estados miembros de la UE, así como de un solo Estado miembro y de uno o varios terceros países vecinos, incluidas sus regiones ultraperiféricas<sup>82</sup>. Su finalidad es fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la UE, reduciendo las desigualdades regionales y los niveles de desarrollo entre las regiones y los Estados europeos (objetivo regulado en el art. 3.3 del TUE, y en los arts. 174-178 del TFUE), lo que ha venido fomentando decididamente desde hace años la cooperación transfronteriza e interterritorial en la UE<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Puede verse el Reglamento (UE) n° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones, DO L 347, de 20 de diciembre de 2013. Dicho Reglamento (2013) permite como novedad la participación en una AECT de terceros países y territorios de ultramar - art. 3 bis del Reglamento UE (2013)-. Versión consolidada de 22 de junio de 2014.

Véase igualmente el art. 3.2, b) y c) del Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan (en España) las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n° 1082/2006, modificado por el Reglamento (UE) n° 1302/2013.

<sup>83</sup> Es importante recalcar que el planteamiento inicial de una AECT es fomentar la cooperación entre territorios limítrofes para la mejora del desarrollo económico armonioso de las economías de los miembros de la Unión. Tradicionalmente las AECT se han ocupado de gestionar programas o proyectos de cooperación cofinanciados por la UE, pero también pueden ahora realizar acciones de cooperación territorial sin contribución financiera de la UE (art. 7.3 Reglamento UE). La AECT es por tanto una persona jurídica independiente para la actuación transfronteriza. Hay que tener en cuenta que las entidades públicas no transfieren competencias a la AECT, sino que delegan en la AECT el ejercicio de ciertas competencias propias de las entidades participantes.

Se trata de una iniciativa viable, que requiere para su constitución del consentimiento de España y de Marruecos, correspondiendo a España, país en el que se ubicaría el domicilio social propuesto de la AECT, la aprobación formal de su convenio constitutivo, de conformidad con el citado Real Decreto 23/2015, y cuyo art. 4.1 establece el procedimiento de presentación de la solicitud para la creación de una AECT<sup>84</sup>.

**2.- La ejecución en el periodo 2021-2027 de un programa geográfico de Vecindad con Marruecos a través del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) - Europa Global, que se aplica con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 2021, siendo su ámbito de aplicación material el señalado en su anexo II<sup>85</sup>.**

Este Instrumento debe apoyar la ejecución de la política europea de vecindad, revisada en 2015 y refrendada por el Consejo en sus Conclusiones de 14 de diciembre de 2015, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio geográfico adecuado, y la ejecución de marcos de cooperación regional, como la cooperación transfronteriza, transnacional y marítima<sup>86</sup>.

Destacamos en materia de «Prosperidad»:

5. Crecimiento económico sostenible e integrador y empleo digno.
  - a) Respaldo la iniciativa empresarial, en particular por medio de microfinanciación, el empleo digno y la empleabilidad mediante el desarrollo de capacidades y competencias, la educación y la formación profesional, la mejora de la plena aplicación de las normas laborales internacionales con inclusión del diálogo social y la lucha contra el trabajo infantil, las condiciones de trabajo en un entorno saludable, la igualdad de género, el salario digno y la creación de oportunidades, especialmente para los jóvenes y para las mujeres.

<sup>84</sup> En los términos de dicha disposición: «Con carácter previo a la creación de una AECT, el futuro miembro español que pretenda participar en la misma presentará una solicitud dirigida a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas para la preceptiva autorización, acompañada...» del texto del convenio propuesto; los Estatutos propuestos; en su caso de la documentación acreditativa de la personalidad jurídica de los posibles miembros; la certificación que acredite la intención de participación de la entidad concernida en la AECT.

<sup>85</sup> Ver el citado Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021 (en adelante, Reglamento IVDCI), Anexos I y II.

<sup>86</sup> Pfo. 27 del Reglamento IVDCI.

- b) Respalidar las trayectorias nacionales y locales de desarrollo con un máximo de resultados y efectos positivos en el plano social, reducir el riesgo de exclusión y marginación de determinados grupos, promover una fiscalidad y políticas públicas redistributivas justas, eficientes y sostenibles, y establecer y potenciar unos sistemas de protección social y de seguros sociales sostenibles; respaldar los esfuerzos realizados a escala nacional e internacional en la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales.
- c) Mejorar el entorno empresarial y de inversiones en el plano local y nacional, crear un entorno regulador propicio al desarrollo económico, apoyar a las empresas, en particular a las pymes y también a las empresas emergentes, las cooperativas, las empresas sociales y las mujeres empresarias a ampliar su negocio y crear empleo, respaldar el desarrollo de una economía solidaria y mejorar la conducta empresarial responsable y la rendición de cuentas del sector privado.
- g) Impulsar el potencial de las ciudades como focos de crecimiento sostenible e integrador y de innovación.
- h) Fomentar la cohesión interna territorial, social y económica, forjando vínculos más sólidos entre las zonas urbanas y rurales y facilitando el desarrollo tanto de los sectores creativos como de un sector turístico sostenible, como palanca para el desarrollo sostenible.
- i) Desarrollar y reforzar los mercados y sectores de forma que impulsen el crecimiento integrador, sostenible y resistente al cambio climático y el comercio justo, y reducir además la marginación socioeconómica de los grupos vulnerables [...]

**3.- Y en el ámbito de las relaciones bilaterales hispano-marroquíes, la adopción de acuerdos no normativos entre las Ciudades de Ceuta y de Melilla con las provincias de Tetuán y de Nador, respectivamente, en los términos establecidos en la Ley española 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales<sup>87</sup>.**

---

<sup>87</sup> Definición contenida en el art. 2. c) de la citada Ley del «acuerdo internacional no normativo»: acuerdo de carácter internacional no constitutivo de tratado ni de acuerdo internacional administrativo que se celebra por el Estado, el Gobierno, los órganos, organismos y entes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, las Entidades Locales, las Universidades públicas y cualesquiera otros sujetos de derecho público con competencia para ello, que contiene declaraciones de intenciones o

Serían Acuerdos no constitutivos de obligaciones internacionales, pero que permitirían diseñar, como se hizo con Gibraltar en el marco del Foro tripartito de Diálogo de 2004 (previo a la adopción de la citada Ley de 2014), o en la actual fase transitoria del proceso negociador del Brexit y Gibraltar con los Memorandos de Entendimiento adoptados en noviembre de 2018, un marco institucional de cooperación transfronteriza con entidades marroquíes próximas a las Ciudades de Ceuta y de Melilla, en ámbitos como la sanidad, la cultura, el comercio, el transporte, la protección del medio ambiente, el deporte, etc.

En los términos del art. 45 de la citada Ley, los proyectos de acuerdos internacionales no normativos serán informados por el Servicio Jurídico respectivo del órgano u organismo público que los celebre, debiendo incluir la referencia a «Reino de España» junto con la mención del signatario y remitirse una copia del mismo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su inscripción en el registro administrativo de dichos acuerdos<sup>88</sup>. Los signatarios tendrán autonomía para decidir el procedimiento a seguir en su tramitación, en los términos del art. 46.

Y ello, teniendo en cuenta que, en un tiempo más lejano, las reivindicaciones territoriales marroquíes no han impedido la existencia desde la década de los noventa de un denso tejido de relaciones de cooperación entre las poblaciones vecinas a uno y otro lado de la frontera<sup>89</sup> (España/UE – Marruecos). De ahí que se siga demandando como necesaria una gestión fronteriza conjunta, 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, en línea con la práctica que en materia de cooperación transfronteriza se viene desarrollando entre Andalucía-Norte de Marruecos.

---

establece compromisos de actuación de contenido político, técnico o logístico, y no constituye fuente de obligaciones internacionales ni se rige por el Derecho Internacional.

<sup>88</sup> Arts. 47 y 48 de la citada Ley.

<sup>89</sup> Vid. SEGARRA GESTOSO, M., «Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos» *Cuadernos de Estrategia* n° 91, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, CESEDEN, 1997, pp. 177-195.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- BUSTOS GISBERT, R., *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- 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. (Dir.) – 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.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Las relaciones exteriores de Andalucía», Presentación en Cruz Villalón, P./Medina Guerrero, M. (Dir.) y Pardo Falcón, J. (Coord.), *Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía, Parlamento de Andalucía*, 2012, en concreto, Vol. IV, pp. 3005-3015.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Las fronteras de la Unión – El modelo europeo de fronteras», *RDCE*, año 6, mayo/agosto de 2002, pp. 305-308.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº 107/2006 de 19.10.2006.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº 21/2012 de 23.03.2012.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI nº 163/2011, de 20.12.2011.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A., «El contencioso territorial con España» en Remiro Brotóns, A. (Dir.); Martínez Capdevila, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, pp. 369-408.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: ¿Un nuevo modelo de cooperación transfronteriza en el marco de la UE?», *Tiempo de Paz. Perspectivas del Brexit*, nº 140 Primavera 2021, pp. 55-69.
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar after Brexit. Looking for a New and Imaginative Model of Cross-border Cooperation in the EU Framework», *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, nº 4 (2020-2021), pp. 1-25.

- 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*, n° 79-80, 12/2007, pp. 247-264.
- 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.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. «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.
- 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.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 9, 2005.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «Resultados prácticos del Foro de diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», en *Gibraltar y el foro tripartito de diálogo*, coord. por I. González García/ A. del Valle Gálvez, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 135-166.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 45, 2013, pp. 535-574.
- HEREDERO DE PABLOS, M<sup>a</sup> I. y OLMEDILLAS BLANCO, B., «Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea», *Investigaciones Regionales*, 16, Sección Política Regional Europea, 2009, pp. 191-215.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 13 (2007), pp. 125-160.
- 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., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011.
- IZZO, M. y CONATO, D., *La cooperación transfronteriza de la Unión Europea*, Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), marzo, 2006.

- LÓPEZ BUENO, J. M<sup>a</sup>., «Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos...o primos?», *Papeles EAES*, n<sup>o</sup> 101 de 02.06.2009.
- LÓPEZ BUENO, J. M<sup>a</sup>., «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.
- MARTÍN. I., «La nueva Política de Vecindad de la UE: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?», *Análisis del Real Instituto Elcano* n<sup>o</sup> 137/2003.
- MARTÍN. I., «La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?», en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 37, 2004, pp. 497-526.
- MARTÍN. I., «La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental», Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005.
- 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<sup>o</sup> 158/2008, de 04.12.2008.
- MARTÍN. I., «Las Autoridades locales en el Estatuto Avanzado UE-Marruecos», Documento de Trabajo, Primer Foro de Autoridades Locales UE-Marruecos, Córdoba, 2-3 marzo 2010.
- 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.
- MERCHÁN PUENTES, M<sup>a</sup>. J., «El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *RDCE*, año 7, n<sup>o</sup> 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (última actualización: abril de 2014), 26 páginas.
- 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. A, Remi Njiki, M. (Coords.), *Inmigración y Seguridad -*

*Problemáticas de España, Marruecos y la Unión Europea en el Área del Estrecho*, Dykinson, 2012, pp. 331-348.

- 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.
- NIETO FERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> I., *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003.
- PARDO CUERDO, J. L., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, n<sup>o</sup> 1, Madrid, 1995.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, novena edición, Madrid, 2003.
- PAVÓN PÉREZ, J. A., «El Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes» en *REDI*, vol. 48, n<sup>o</sup> 1, 1996, pp. 404-413.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales» en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564.
- PÉREZ GONZÁLEZ M. y PUEYO LOSA, J., «Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional» en *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.
- 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.
- PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> 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 Coordenação e Desenvolvemento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004.
- 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.

- REMIRO BROTONS, A.; RIQUELME CORTADO, R. M.; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J. y PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- RUIZ MIGUEL, C., «Cumbre UE-Marruecos: entre la divergencia política y la complicidad económica», *Grupo de Estudios Estratégicos GEEES*, Análisis n° 7614, de 11 de marzo de 2010, pp. 1-5.
- SEGARRA GESTOSO, M., «Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos» *Cuadernos de Estrategia* n° 91, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, CESEDEN, 1997, pp. 177-195.
- SOBRIDO PRIETO, M., «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *REEI*, n° 8/2004.



### TABLE OF CONTENTS / January-December 2022 / No 10

#### EDITORIAL

Jesús VERDÚ BAEZA

La lucha contra el cambio climático después de la cumbre de Glasgow en un nuevo escenario, la guerra de Ucrania

#### STUDIES

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

The Renunciation of One's Nationality of Origin and European Union Citizenship: is it Compatible with Spain's Dual Nationality System?

Diego Ernesto IVÁN SÁNCHEZ

The International Responsibility of the World Health Organization in Case of Pandemics and the Role of Individual

Olena NIHREIEVA

2022 Russian Invasion of Ukraine through the Prism of International Law: a Critical Overview

Eulalia W. PETIT DE GABRIEL

Gender Parity in International Legal Bodies: Are We there yet?

#### NOTES

Ismaelina EBA NGUEMA

From the Challenge to American Hegemony to the Reconfiguration of the Post-1945 International Order

Sanja STANIĆ, Gorana BANDALOVIĆ, Zorana ŠULJUG VUČICA

The Maritime Delimitation between Turkey and the Libya's Government of National Accord: another Concern for the European Union

#### AGORA

Luis ROMERO BARTUMEUS

España y las capacidades submarinas de los países del entorno mediterráneo

#### DOSSIER CEUTA, MELILLA AND THE EU («CEUTA, MELILLA Y LA UE»)

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Ceuta y Melilla en el Espacio Schengen: situación actual y opciones de futuro

Jesús VERDÚ BAEZA

Un espacio protegido por el Derecho ambiental europeo en el Norte de África: las Islas Chafarinas

Miguel Ángel CEPILLO GALVÍN

La necesaria integración de Ceuta y Melilla en la Unión Aduanera Europea y la normalización de sus relaciones comerciales con Marruecos

Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ

La proyección europea de Ceuta y Melilla en las instituciones, asociaciones y redes de regiones y ciudades europeas

Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea

Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ

Ceuta, Melilla Gibraltar y el Sáhara Occidental. Estrategias españolas y europeas para las ciudades de frontera exterior en África, y los peñones de Vélez y Alhucemas

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA

Ceuta y Melilla en la nueva relación de Vecindad y de Cooperación transfronteriza con Marruecos iniciada en 2022

#### DOCUMENTATION

Documentación I. Declaración conjunta hispano-marroquí de 7 de abril de 2022 (versiones en español y francés)

Documentación II. Statement on Western Sahara and International Law - Declaración sobre el Sáhara Occidental y el Derecho Internacional (versiones en inglés y español)

Documentación III. Breach Of the UN Convention on the Rights of the Child and the Use of Minors by the Moroccan Authorities in the Migratory Crisis in Ceuta, European Parliament Resolution of 10 June 2021 – Resolución del Parlamento Europeo sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta (versiones en inglés y español)

#### ANNOTATED BIBLIOGRAPHY

DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.) - CALVO MARISCAL, L. y EL HOUDAÏGUI, R. (Coords.), Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores del Sur de Europa, Madrid, Dykinson, 2021, 319 pp. Por Cristina CASTILLA CID

CALAMIA, A., GESTRI, M., DI FILIPPO, M., MARINAI, S., CASOLARI, F., Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni, Ed. Wolters Kluwer, Milano, 2021, 425 pp. Por Miguel A. ACOSTA SÁNCHEZ

FAJARDO DEL CASTILLO, T., La Diplomacia del Clima de la Unión Europea. La Acción Exterior sobre Cambio Climático y el Pacto Verde Mundial, Ed. Reus, Madrid, 2021, 188 pp. Por Enrique DEL ÁLAMO MARCHENA

