

# A PROPÓSITO DE LA SOBERANÍA

## SOBRE EL ISLOTE DE PEREJIL

Jaume Saura Estapà<sup>?</sup>

El reciente y tragicómico episodio, con mediación internacional incluida, de ocupación por Marruecos (11 de julio) y *reconquista* por España (17 de julio) del islote de Perejil o Leila plantea diversas cuestiones de interés desde la óptica del Derecho Internacional Público. Entre ellas, cabe destacar la de la legalidad del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales y, en particular, la legítima defensa esgrimida por España para desalojar el peñón, o el eventual valor del islote como generador de espacios marinos, conforme al artículo 121 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En esta breve nota haremos referencia únicamente a la cuestión central objeto de disputa entre los dos países: la soberanía territorial sobre Perejil.

Los hechos que animaron el verano de 2002 son bien conocidos. El 11 de julio un destacamento de gendarmes reales marroquíes, posteriormente sustituidos por infantes de marina, ocupó pacíficamente el islote de Perejil, situado a 4 kms. al oeste de Ceuta y a menos de doscientos metros de la costa marroquí. Tras la inmediata protesta española, y a la vista de la “inutilidad de las gestiones diplomáticas”,<sup>1</sup> el ejército español desalojó en la madrugada del 17 de julio a los soldados marroquíes, a los que devolvió inmediatamente a su país. Ante el riesgo que el episodio enturbiara aún más las ya deterioradas relaciones entre los dos países, el común y poderoso aliado, Estados Unidos, por mediación de su Secretario de Estado Colin Powell, forzó el inicio de un diálogo que se debía retomar en septiembre de 2002, aunque en última instancia ha sido aplazado por la parte marroquí, alegando una improbable vulneración del *status quo* de Perejil por parte española.

Entrando ya en el tema que nos ocupa, resulta significativo que, desde el mismo inicio de la crisis e incluso en los momentos de mayor tensión entre España y Marruecos, el Ministerio español de Asuntos Exteriores se haya limitado a exigir, en relación con Perejil, el retorno al *statu quo ante*, es decir, al abandono por las fuerzas armadas marroquíes del peñón, sin hacer especial referencia a la existencia de un título

---

<sup>?</sup> Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona.

© Jaume Saura Estapà. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> Declaración del Ministro de Defensa, Federico Trillo, recogida por Europa Press, 17 de julio de 2002.

español de soberanía sobre aquél. Por el contrario, Marruecos ha defendido la presencia de sus fuerzas armadas en el minúsculo territorio sobre la base de su soberanía sobre el peñón y en la necesidad de reforzar la lucha contra el tráfico de estupefacientes en la zona del estrecho de Gibraltar.<sup>2</sup> El desequilibrio entre las pretensiones de una y otra Parte no desvirtúan el debate relativo a la soberanía sobre el islote.

Como es sabido, el fundamento de la soberanía sobre un territorio puede basarse en un limitado número de títulos jurídicos que van desde la ocupación originaria de un territorio *nullius* a la cesión por parte de un anterior soberano, pasando por la accesión o la más polémica prescripción adquisitiva. En la actualidad parece que no quedan, fuera del muy especial caso antártico, territorios emergidos no adscritos a ninguna soberanía, aunque sí los hay de soberanía confusa o discutida, entre los que se encuentra Perejil. No se trata aquí, por tanto, de efectuar un análisis sobre los “modos de adquisición” del territorio,<sup>3</sup> sino de verificar cuál de los dos países podría esgrimir, ante un hipotético órgano jurisdiccional encargado de resolver la controversia, el mejor título de soberanía sobre el islote.

Pues bien, del conjunto de declaraciones emitidas y argumentos jurídicos aportados precipitadamente en el mes de julio por los dos Ministerios de Asuntos Exteriores, y dejando de lado por el momento las cuestiones probatorias, no resulta fácil desprender un título claro de soberanía en favor de uno u otro país. El problema sería de fácil resolución si pudiera probarse el título histórico basado en la cesión de Perejil por Portugal, allá por el año 1581. Esta cesión “o renuncia de un Estado a favor de otro Estado de los derechos y títulos que pudiera tener sobre el territorio en cuestión”<sup>4</sup> no requiere de la verificación de ulteriores condiciones y, en el caso de Perejil, no hay evidencia que haya revertido por una improbable prescripción en favor de un tercero. Es más, en el tratado hispanoportugués de 1668 se devolvieron a Portugal algunos dominios africanos que no incluían Ceuta... ni Perejil.<sup>5</sup> Sin embargo, la cesión sólo transfiere el territorio cuando la realiza el verdadero titular y en nuestro caso la antigua soberanía portuguesa es prácticamente indemostrable. Además, la cesión originaria, a diferencia de la subsiguiente devolución parcial, no se plasmó en un tratado internacional, lo que añade incertidumbre al argumento.

Aparcado el título de la cesión, entendemos que las Partes deberían fundamentarse, tal como ha señalado la jurisprudencia internacional más clásica, en la ocupación efectiva, histórica y actual, del territorio, acompañada de la intención de

---

<sup>2</sup> Vid. en particular, texto íntegro de la declaración del Ministro marroquí de Asuntos Exteriores, Mohamed Benaisa, Agencia EFE, Rabat, 15 de julio de 2002.

<sup>3</sup> Autores como Remiro (*Derecho Internacional*, McGraw-Hill, 1997, págs. 524-526) o Brownlie (*Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 4ª edición, 1990, págs. 131-132) critican esta expresión, que aún utiliza, entre nosotros, Pueyo, en Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 13ª edición, 2001, pág. 345.

<sup>4</sup> Vid. Remiro et al., *Derecho Internacional*, cit., pág. 531.

<sup>5</sup> Vid. Comparecencia de la Sra. Ministra de Asuntos Exteriores ante las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa del Congreso de los Diputados, de 17 de julio de 2002, en [www.mae.es](http://www.mae.es).

adquirir la competencia territorial.<sup>6</sup> El primer requisito, la ocupación, exige una presencia efectiva en el territorio en cuestión. El *animus occupandi*, por otra parte, se demuestra mediante el ejercicio de "funciones estatales", como puedan ser los actos del poder legislativo, jurisdiccional, administrativo o de policía, realizados de manera continuada y en forma notoria.<sup>7</sup> En uno y otro caso, estas exigencias deben relativizarse, como señalaba el árbitro Max Huber en su sentencia en el asunto de la *Isla de Palmas*, en función de las propias características físicas del territorio, que en nuestro caso, no lo olvidemos, es un islote diminuto e inhabitable.<sup>8</sup>

En efecto, los argumentos marroquíes y españoles se centran, no sin dificultad, en la efectiva ocupación del islote y en el desempeño de competencias soberanas en él. Hay que reconocer que los actos de ejercicio de soberanía por España sobre el peñón son ciertamente escasos: no hay ningún tipo de presencia física documentada en Perejil hasta 1746, aunque luego España iza su bandera y construye un faro en 1887... y poco más hasta bien entrado el siglo veinte. Claro que la posición marroquí es aún más débil y parece insuficiente afirmar, como hacía el Ministro Benaisa, que el islote es "desde siempre" parte integrante del territorio marroquí. Por el contrario, el hecho que España mantuviese una guarnición militar en el islote durante los años posteriores a la independencia de Marruecos puede considerarse muy significativo, porque éste constituye un modo de ejercicio de la soberanía diáfano y difícil de llevar a confusión a terceros interesados. Es seguramente por ello que en este punto es donde encontramos una contradicción más patente entre las declaraciones de uno y otro país. Así, mientras que nuestra Ministra afirmaba que la presencia militar fue permanente hasta 1960 y que luego ha habido "visitas de inspección con carácter regular y continuado, para asegurar un control del contrabando y la emigración ilegal", sin que ello suscitase jamás la protesta de Marruecos, el Ministro Benaisa dice que el islote "fue liberado en 1956, con ocasión del final del protectorado español sobre la zona norte del Reino de Marruecos. Desde entonces, las fuerzas de seguridad marroquíes han asegurado una presencia hasta 1970. A partir de esa fecha, han sido desplegadas cada vez que ha sido necesario, en función de las exigencias de seguridad en la región".<sup>9</sup>

Desde los años sesenta, una vez abandonada la roca, la actitud española hacia Perejil se vuelve vacilante e insegura, aunque tampoco el comportamiento de Marruecos tiene demasiada trascendencia jurídica, más allá en uno y otro caso de retóricas

---

<sup>6</sup> Vid., entre otras, sentencia del Rey de Italia en el asunto de la isla de Clipperton (*Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. II, págs. 1109-1110) y sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional en el asunto del estatuto de Groenlandia Oriental (CPJI, Série A/B, n. 53, pág. 63).

<sup>7</sup> Vid. sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de Minquiers y Ecrehous, ICJ Reports 1953, pág. 67.

<sup>8</sup> Vid. sentencia en el asunto de la isla de Palmas o Miangas, RSA, vol. II, pág. 840. En el mismo sentido, asunto de Clipperton, *ibid.*, pág. 1110.

<sup>9</sup> Vid. las declaraciones de uno y otro Ministro (de 15 de julio la marroquí y 17 de julio la española), en loc. cit. supra. La Ministra española responde de forma expresa a su homólogo marroquí en el sentido que "En ningún caso cabe afirmar que haya habido una presencia regular marroquí en la isla de Perejil, como sostienen las autoridades de Marruecos". Se trata de una contradicción en los hechos que sólo podrá dirimirse, en su caso, mediante la correspondiente presentación de pruebas por las Partes.

declaraciones y vehementes protestas. Desde la perspectiva española resulta especialmente significativo, en este sentido, que el gobierno del momento no dejara pasar la oportunidad de protestar el trazado por Marruecos, en 1975, de una línea de base recta entre dos puntos de su costa que dejaban al islote dentro de sus aguas interiores. En cambio, parece que España renunció, presionado por Marruecos, a incluir de manera expresa el islote en la descripción del territorio municipal de Ceuta en 1987. Ello no sería en sí mismo demasiado relevante, pues podría interpretarse como una concesión graciosa para favorecer las buenas relaciones con el vecino, si no fuera porque esta omisión se suma a otras, hasta el punto que Perejil parece haberse caído, desde hace años, del elenco de plazas y peñones del Norte de África sobre las que España afirma, que no reclama, su soberanía. Así, siempre según las declaraciones del Ministro Benaisa, ni el catastro de la "zona del Protectorado español en Marruecos", publicado en el BOE de 24 de enero de 1949, ni el decreto 267/76, de 5 de marzo, relativo a la delimitación de los espacios marítimos españoles en el Mediterráneo, hacen mención de Perejil en tanto que territorio español.<sup>10</sup>

En el lado marroquí, más allá de afirmaciones exaltadas que, por otro lado, a menudo apenas matizan entre el Sáhara occidental, Ceuta, Melilla o Perejil, los actos de ocupación efectiva son aún menos significativos. La única presencia física marroquí, de carácter además no oficial, se limita a la esporádica utilización del islote por nacionales de este país para el pastoreo de cabras. Pero, más que ejercicio de soberanía, o de una eventual dejación de la soberanía española, esta situación debería considerarse como ejemplo de tolerancia en el marco de una cooperación transfronteriza que, en las demás fronteras internacionales españolas, incluye ésta y otras muchas actividades y ámbitos de colaboración, sin que se ponga en duda la titularidad sobre el territorio. En cambio, si el episodio del 11 de julio, en los términos policiales planteados por Marruecos, hubiera quedado sin respuesta española, hubiera constituido una buena prueba de ejercicio efectivo de competencias soberanas sobre el islote. Por consiguiente, parece que, en última instancia, el mejor argumento marroquí para defender su soberanía sobre Leila residiría en la pura lógica derivada de su ubicación física, es decir, en la contigüidad de la isla con su territorio; argumento éste de escasa trascendencia jurídica, pues las fronteras las hacen los seres humanos y no la Naturaleza, pero que podría tener alguna repercusión en foros no especializados.

La soberanía sobre Perejil es, en nuestra opinión, dudosa, si bien España, que aparentemente no la reclama, tiene mejores argumentos que Marruecos para sustentarla. Con todo, la eventual solución de la controversia abierta el 11 de julio, si se quiere ir más allá de la vuelta al *status quo* previo a esa fecha, no debería basarse ni en una política de hechos consumados ni en argumentos alambicados basados en sucesos ocurridos hace varios siglos. Por el contrario, ambas Partes deberían aprovechar la coyuntura y la imperiosa necesidad de reconducir sus maltrechas relaciones bilaterales para iniciar un proceso negociador que, sin poner en tela de juicio el *status quo* de las demás plazas y peñones españoles en el norte de África, resolviera definitivamente el estatuto del islote de Perejil. Para ello, no hay que limitarse a pensar en la adjudicación

---

<sup>10</sup> Resulta igualmente significativo que un especialista en temas territoriales tan reconocido como minucioso como es Antonio Remiro tampoco incluya el islote de Perejil entre las plazas y peñones de soberanía española en el norte de África. Vid. Remiro et al., Derecho Internacional, cit..Cita, en cambio, las islas Chafarinas, el peñón de Vélez de la Gomera y el sumsumcorde!!

de su soberanía a uno u otro Estado, sino que cabría plantear alguna solución más imaginativa, como la del condominio, que permitiría ejercer en común, o alternadamente, los poderes gubernamentales soberanos sobre el territorio<sup>11</sup> y que tan buenos resultados ha dado en la isla de los Faisanes, en la desembocadura del Bidasoa, cuya soberanía comparten Francia y España.

Barcelona, 25 de septiembre de 2002.

---

<sup>11</sup> Vid. Pueyo, en Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, cit., pág. 354.