

Autopsia del asalto a la frontera de Ceuta en 2021: entre la zona gris y la gestión de crisis

Autopsy of a Border Crisis: The 2021 Assault on Ceuta between the Gray Zone and Crisis Management

LUIS DE LA CORTE IBÁÑEZ

Universidad Autónoma de Madrid, España

XAVIER TORRENS

Universidad de Barcelona, España

RESUMEN: Este trabajo analiza un importante incidente ocurrido en la frontera de Ceuta entre los días 17 y 19 de mayo de 2021, cuando más de 10.000 personas accedieron de forma no autorizada desde Marruecos, provocando la crisis fronteriza más grave vivida en la ciudad española durante la democracia. El artículo comienza con una contextualización diplomática de la crisis, vinculada al deterioro de las relaciones entre España y Marruecos, y expone sus antecedentes inmediatos. A continuación, se describe el desarrollo del asalto a la frontera de Ceuta en todos sus aspectos relevantes. Posteriormente, se analiza el incidente desde tres perspectivas. La primera ofrece una lectura estratégica de la crisis fronteriza, partiendo de la hipótesis de que dicha crisis debería interpretarse como el resultado de una operación promovida por el Reino de Marruecos, en el marco de un proceso de escalada en la zona gris, con el objetivo de condicionar la política exterior española. La segunda perspectiva ofrece un análisis pormenorizado de las distintas fases y dimensiones del proceso de gestión de la crisis fronteriza. Dicho análisis se apoya en la hipótesis de que en el momento de la crisis el Estado español no disponía de mecanismos y protocolos específicos para hacer frente a incidentes que podrían poner en riesgo la integridad de cualquier de las dos ciudades españolas en el norte de África, Ceuta o Melilla. La tercera perspectiva aplica dos paradigmas de las ciencias sociales: el cisne negro y el rinoceronte gris. El artículo concluye con la evaluación de las consecuencias diplomáticas de la crisis fronteriza y una reflexión sobre sus implicaciones estratégicas para la política de seguridad española.

PALABRAS CLAVE: Ceuta; España; Marruecos; Crisis fronteriza; Seguridad; Inmigración irregular; Zona gris; Gestión de crisis; Cisne negro; Rinoceronte gris.

ABSTRACT: This paper analyses a significant incident that took place on the border of Ceuta between 17 and 19 May 2021, when more than 10,000 people entered the Spanish city from Morocco without authorisation, causing the most serious border crisis experienced in the city during the democratic era. The article begins with a diplomatic contextualisation of the crisis, linked to the deterioration of relations between Spain and Morocco, and sets out its immediate background. It then describes the development of the assault on the Ceuta border in all its relevant aspects. The incident is then analysed from three perspectives. The first offers a strategic reading of the border crisis, based on the hypothesis that the crisis should be interpreted as the result of an operation promoted by the Kingdom of Morocco, within the framework of an escalation in the grey zone, with the aim of influencing Spanish foreign policy. The second perspective offers a detailed analysis of the different phases and dimensions of the border crisis management process. This analysis is based on the hypothesis that, at the time of the crisis, the Spanish state did not have specific mechanisms and protocols in place to deal with incidents that could jeopardise the integrity of either of the two Spanish cities in North Africa, Ceuta or Melilla. The third perspective applies two approaches from the social sciences: the black swan and the gray rhino. The article concludes with an assessment of the diplomatic consequences of the border crisis and a reflection on its strategic implications for Spanish security policy.

KEYWORDS: Ceuta; Spain; Morocco; Border crisis; Security; Irregular immigration; Gray zone; Crisis management; Black swan; Gray rhino.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 11, No. 1, (2025), pp. 95-124.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.21.7>

INTRODUCCIÓN

Entre el 17 y el 18 de mayo de 2021, la ciudad de Ceuta vivió la peor crisis fronteriza de su historia reciente, cuando un mínimo de 10.000 personas, incluyendo muchos menores no acompañados, accedieron de manera ilegal a su territorio. Lo que en un principio pareció un nuevo episodio de desbordamiento imprevisto de las fronteras terrestres de la ciudad autónoma acabó revelándose como una avalancha o asalto alentado por las autoridades marroquíes. El incidente marcó un punto de inflexión en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos y en la percepción de vulnerabilidad estratégica en una de las dos fronteras exteriores de la Unión Europea en África.

La investigación resumida en este artículo ofrece una prueba de los riesgos a los que las ciudades de Ceuta y Melilla se encuentran expuestas debido a las medidas de presión que el reino de Marruecos puede aplicar contra ambas ciudades localidades con el fin de complicar su gobernabilidad y condicionar la política exterior española. Además, el asalto de 2021 constituye una muestra singular de cómo un Estado que aspira a anexionarse territorios de un país vecino puede desestabilizar tales territorios sin necesidad de recurrir a ninguna acción de fuerza, utilizando para ello a su propia población. Por otro lado, el análisis de un incidente de esas características ofrece la oportunidad de evaluar la capacidad del Estado para responder con rapidez y eficacia a eventos críticos que, además de vulnerar las propias fronteras, pueden socavar gravemente la seguridad de toda una población y poner en peligro la integridad territorial de España.

Partiendo de esas consideraciones, el artículo planteará y examinará cuatro hipótesis. La primera hipótesis sostiene que, tal y como ha sido sugerido por otros autores (por ejemplo, (Baqués et al., 2021), el asalto a Ceuta de mayo de 2021 puede entenderse como una maniobra inscrita en una estrategia híbrida de presión interestatal, coherente con el marco conceptual de las operaciones en la zona gris. La segunda hipótesis plantea que la gestión institucional de la crisis por parte de las autoridades españolas, tanto a nivel local como nacional, estuvo marcada por altas dosis de improvisación, lo que pondría de relieve la necesidad de desarrollar planes de contingencia y protocolos operativos específicos para dar respuesta ante incidentes como el que aquí se estudia que pudiera volver a producirse en Ceuta o en Melilla. La tercera hipótesis formula que la crisis del asalto de 2021 en Ceuta responde al paradigma del cisne negro (Taleb, 2011). La cuarta hipótesis plantea que cualquier escenario futuro debe incluir el escenario que correspondería al fenómeno del rinoceronte gris (Wucker, 2016).

En cuanto a la metodología empleada, la información en la que se ha basado esta investigación ha procedido de una revisión crítica de fuentes periodísticas, literatura académica y entrevistas directas a testigos del incidente y a responsables institucionales que participaron en su gestión a nivel de gobierno local. Aprovechando todas esas fuentes y aplicando un enfoque cualitativo, se ha realizado una reconstrucción de los hechos más relevantes relacionados con el asalto. Posteriormente se procedió a analizar sucesivamente desde dos perspectivas sucesivas: de índole geoestratégica y relativa a los procesos de gestión de la crisis. En consecuencia, más allá de esta introducción, los contenidos del artículo se estructuran en seis apartados. El primero expone los antecedentes inmediatos del incidente y encuadra éste dentro de un periodo marcado por un progresivo deterioro de las relaciones hispano-marroquíes que se remonta varios años atrás. El segundo apartado contiene una crónica pormenorizada de todos los hechos directamente relacionados con el asalto ocurridos entre el 17 y el 19 de mayo de 2021. El tercero analiza el incidente desde el prisma de las estrategias en zona gris. El cuarto aplica un modelo para definir y evaluar el proceso de gestión de la crisis por las principales instituciones estatales implicadas. El quinto apartado ofrece el análisis del antes y el

después del asalto a la frontera de Ceuta en 2021. Finalmente, y como es preceptivo, el artículo se cierra con un sexto apartado que sintetiza las conclusiones del estudio.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO

El grave episodio fronterizo ocurrido en Ceuta en mayo de 2021 debe situarse en el marco de la evolución de las relaciones entre España y Marruecos. Como se acaba de adelantar, cuando el incidente se desencadenó dichas relaciones no pasaban por su mejor momento. Antes bien, la existencia de una crisis diplomática había sido reconocida tanto por las autoridades marroquíes como por la prensa de España y Marruecos.

Esa crisis había sido consecuencia de un proceso de deterioro de las relaciones cuyos primeros síntomas empezaron a advertirse en 2017. A partir de ese año se sucedieron distintos gestos que reflejaban un cambio de actitud sostenido por parte de Marruecos hacia las dos ciudades autónomas: reducción del comercio transfronterizo, aplicación de restricciones crecientes al tránsito de mercancías y personas por los pasos fronterizos, prohibición de entrada de determinados productos básicos como pescado. Muchas de esas acciones se adoptaron mientras el clima político se había tensionado de modo significativo dentro en Marruecos después de que el gobierno de ese país hubiera reprimido con fuerza un movimiento de protesta desarrollado en la zona del Rif entre 2016 y 2017. También coincidieron con el cambio de gobierno producido en junio de 2018 en España, tras la salida del gobierno del PP y su sustitución por un gobierno de coalición liderado por el PSOE, con Pedro Sánchez como nuevo presidente y un vicepresidente y varios ministros pertenecientes al partido Podemos, lo que generó cierta desconfianza en la élite política marroquí.

Aunque el nuevo Ejecutivo español no adoptó ninguna decisión que perjudicase en modo alguno al país vecino, el gobierno marroquí y el entorno del rey Mohamed VI no debieron recibir con agrado la noticia de que el gobierno recién estrenado en España contase con miembros de Podemos, un partido claramente posicionado a favor de la causa saharauí. A esto se añadiría el olvido por el gobierno de Pedro Sánchez de la tradición diplomática según la cual todos los primeros viajes exteriores de cada presidente español habían tenido a Marruecos como destino. En ese contexto, solo dos meses después de la inauguración de un nuevo gobierno en la Moncloa, las autoridades marroquíes sumaron una nueva decisión contraria a los intereses españoles al cerrar la aduana comercial del puesto fronterizo de Beni Enzar, en Melilla, acabando así con la entrada de mercancías a la ciudad autónoma (Otazu, 2021). El hecho de que la decisión hubiera sido tomada de manera unilateral y ejecutada sin aviso ni comunicación previa la convertía en una primera acción visible dentro de una estrategia de presión sobre España con indudables repercusiones sobre la economía de Ceuta y Melilla (Otazu, 2021; López y Hernando de Larramendi, 2021). En los meses siguientes se produjeron episodios que revelaban un patrón: restricciones al paso de funcionarios marroquíes a Ceuta y Melilla, señales diplomáticas de desinterés y una ausencia de cooperación institucional activa. Posteriormente, en marzo de 2020, Marruecos decretó el cierre total de sus fronteras con España por motivos sanitarios, manteniendo esa situación más de un año, pese a la evolución favorable de la pandemia, provocando una profunda sensación de aislamiento en las ciudades autónomas (Salvador, 2021).

Las relaciones hispano-marroquíes se tensionaron aún más en abril de 2021, cuando el gobierno español autorizó la entrada del secretario general del Frente Polisario, Brahim Ghali, para recibir atención médica urgente por la COVID-19 en un hospital de Logroño. Ghali ingresó en cuidados intensivos el 17 de abril. El ingreso se efectuó bajo una

identidad falsa, aunque esto no impidió que las autoridades marroquíes lo descubrieran, lo que provocó la reacción inmediata de Rabat. Además de emitir una protesta en una entrevista concedida a una agencia de prensa española, el ministro de exteriores de Marruecos, Nasser Bourita, llamó a consultas a su embajadora en Madrid, Karima Benyaich. A su vez, antes de partir la embajadora advirtió públicamente que “hay actos que tienen consecuencias” (Otazu, 2021). El riesgo de una ruptura formal de relaciones bilaterales empezó a considerarse real.

Durante las semanas que siguieron al estallido de la polémica se detectaron algunos signos de movimientos migratorios irregulares poco habituales en Ceuta. El más importante fue la llegada a nado de más de un centenar de personas a la ciudad autónoma el 25 de abril, habiendo partido de desde una zona siempre vigilada por las autoridades marroquíes, aunque no ese día. El 16 de mayo, domingo, algunos residentes en la ciudad de Tánger grabaron imágenes de un significativo número de lanchas repletas de inmigrantes irregulares que salían de una playa normalmente muy controlada (Muñoz, 2021a). Ninguno de esos hechos preocupó a las autoridades españolas. Hasta que llegó la mañana del lunes 17.

CRÓNICA DEL ASALTO

A continuación, ofrecemos una reconstrucción de los hechos más significativos relacionados con la entrada ilegal masiva de extranjeros a Ceuta ocurrida entre el lunes 17 y el martes 18 de mayo de 2021 y con la gestión de dicho incidente desde su inicio hasta el día 19.

Primeras entradas y primeras reacciones (17 de mayo de 2021, 2:00-15:00)

Las primeras entradas a la ciudad autónoma empiezan a producirse a partir de las dos de la madrugada. Unas setenta personas, entre hombres, mujeres y niños, todos marroquíes, penetrarán territorio español a nado, tras rodear un espigón que se halla situado en el extremo norte de la ciudad, junto al barrio de Benzú, frente al Estrecho de Gibraltar. Aunque la zona no tiene paso fronterizo oficial, su perímetro suele estar vigilando por las fuerzas de seguridad españolas y marroquíes. Esa noche, sin embargo, la vigilancia desde el otro lado había desaparecido. Algunos acceden a pie por puntos vulnerables del vallado, aprovechando la falta de vigilancia en zonas escarpadas del terreno. El resto entraron por vía marítima y de forma dispersa, sin vigilancia marroquí aparente. A las 7:00 el secretario de Estado de Seguridad, Rafael Pérez, informa al ministro del Interior, Fernando Grandes-Marlaska, quien pide que se monitorice la situación.

La mañana amanece soleada y la mar está en calma. En las siguientes horas Tras comienzan a detectarse nuevas entradas a nado por la zona del paso fronterizo localizado en el extremo sur de la ciudad, en el Tarajal. En los arenales de la playa pegada al paso fronterizo la Guardia Civil empieza a asistir a los primeros entrantes, que no dejan de llegar. Se comunica al gobierno local que se está produciendo un número inusual de entradas ilegales y que los miembros de la Gendarmería Real, responsables del control de la frontera marroquí, mantienen una actitud pasiva ante las continuas entradas a territorio español. Algunas de las personas que llegan desde Marruecos lo hacen aprovechando la marea baja para bordear a pie el espigón fronterizo. Otras dejan atrás las aguas marroquíes cruzando a nado o utilizando ruedas, bidones, cámaras de neumático o botellas de plástico que usan como flotadores improvisados (Echarri, 2021a). A mediodía, los accesos irregulares al Tarajal adoptan la forma de un flujo constante de personas con diferentes

perfiles y edades que irán alcanzado suelo español. A diferencia de lo ocurrido en todos los episodios previos de entrada masiva por esa zona, la mayoría de los entrantes ilegales son ciudadanos marroquíes: adultos jóvenes, mujeres, menores no acompañados e incluso núcleos familiares enteros.

En torno a las 12 horas ya han entrado varios cientos de personas. La Guardia Civil confirma que el número de entradas no tiene precedentes y advierte que Marruecos sigue sin actuar, ni siquiera para contener la masa de gente que se acumula en la costa, cerca de Castillejos. A vista de prisma se observa la llegada incesante de coches, taxis y motocicletas al perímetro fronterizo por la parte marroquí. También se avistan algunos autobuses que descargan decenas de personas (Muñoz, 2021a). Algunas redes sociales se llenan de rumores que animan a cruzar la frontera. En realidad, algunos rumores habían empezado a difundirse antes: testimonios recogidos posteriormente revelan que durante la semana previa a la crisis en Castillejos y otras ciudades marroquíes habían circulado rumores de que las autoridades marroquíes iban a abrir la frontera con Ceuta (El Periódico de Ceuta, 2022). Una falsa noticia que empezó a circular el lunes por la mañana anunciaba que por la tarde de ese mismo día tendría lugar en Ceuta un partido de fútbol en el que jugaría Cristiano Ronaldo. Muchos menores de Castillejos abandonan escuelas y colegios sin conocimiento de sus padres para trasladarse a las inmediaciones de la frontera. Bastantes de ellos creían que la frontera estaba abierta. Otros pensaban que desde allí se les llevaría a hacer una excursión por Ceuta (Echarri, 2021c). Aunque al llegar a la frontera se dan cuenta de que el paso no está abierto, muchos se lanzan al agua, imitándose unos a otros.

En Ceuta, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta activa un gabinete de crisis en el Palacio de la Asamblea: asisten representantes del propio gobierno local, la Delegación del Gobierno y mandos de la Guardia Civil. Juan Jesús Vivas, presidente de la ciudad, se encuentra en Sevilla por motivos institucionales. Desde allí, y mientras regresa a Ceuta, se comunica en diversas ocasiones con la delegada del Gobierno. Con el perímetro fronterizo ya desbordado, atender y acoger a las personas que habían entrado y continuaban entrando se convierte en la primera prioridad de la respuesta institucional. A las 14 horas, la Delegación del Gobierno en Ceuta convoca una reunión de urgencia del Centro de Coordinación Operativa (CECOR). Los primeros comunicados de la Delegación remiten a la necesidad de organizar la asistencia y el alojamiento de los recién llegados, en lugar de insistir en medidas de contención. Por su parte, el gobierno de la ciudad autónoma se apresura a localizar espacios públicos donde alojar a los menores y adultos que ya habían accedido a territorio español: polideportivos, centros educativos y otras instalaciones. La otra gran prioridad inicial fue evitar que el incidente diera lugar a una catástrofe humanitaria dentro de la ciudad. Las fuerzas de seguridad presentes en la frontera y sus inmediaciones pasan a ocuparse principalmente en tareas de rescate y apoyo humanitario. Para prevenir accidentes, organizar rescates y asistir a los recién llegados, la Guardia Civil activa unidades del Servicio Marítimo y del Grupo Especial de Actividades Subacuáticas (GEAS). Se hace uso de linternas y embarcaciones para guiar a quienes están todavía en el mar. Lanchas de la Guardia Civil acuden a salvar a varias personas que se han quedado sin fuerzas mientras nadaban. Los gendarmes marroquíes no solo no tratan de impedir las salidas, sino que además algunos de ellos lo facilitan organizando en filas a las personas que se acumulan en las instalaciones fronterizas para realizar el paso. En la ciudad, la población observa la llegada constante de migrantes a pie por la costa o ya dentro del núcleo urbano.

Intensificación de la crisis y primeras medidas de respuesta (15:00–24:00, 17 de mayo de 2021)

Por la tarde el flujo de entradas irregulares en Ceuta se intensifica. Según estimaciones de la Delegación del Gobierno, en torno a las 15 horas se habrían consumado cerca de 6.000 entradas ilegales, que incluyen la de muchos menores. Grupos de inmigrantes subsaharianos van llegando también a Castillejos y se van incorporando al flujo de personas que se lanzan al mar. Desde primeras horas de la tarde Chouf TV, una de las principales televisiones por internet de Marruecos, que cuenta más de seis millones de seguidores en YouTube, y que algunos medios consideran afín a los servicios de inteligencia marroquíes, retransmitía en directo las imágenes de la multitud de personas llegadas a las proximidades de la frontera con la intención de cruzar a Ceuta (Torrico y Piantadosi, 2021). En España, mientras tanto, un video compartido en redes sociales por el Sindicato Unificado de la Policía (SUP) mostrará a agentes marroquíes abriendo las puertas de la valla a un grupo de varias decenas de personas para facilitarles el paso a Ceuta (El País, 2021a). También se aportan testimonios e imágenes de agentes que animan a menores, jóvenes y adultos a tirarse al agua, despidiéndolos y deseándoles suerte desde tierra. Más tarde, algunos de los jóvenes y niños que llegaron a la playa del Tarajal contarán al personal sanitario cómo se habían cargado autobuses enteros desde Tánger y otras ciudades para trasladar personas a la frontera con Ceuta y cómo militares o policías marroquíes les habían dicho que podrían cruzar sin problemas porque la valla estaba abierta (Madueño, 2021).

Las cámaras de los medios de comunicación captan escenas insólitas: cientos de jóvenes marroquíes aparecen flotando, agotados por el braseo. Madres que nadan con sus bebés en brazos. Niños solos llorando. Hasta tres personas morirán ahogadas. Cuerpos mojados emergen desde la espuma hasta alcanzar la orilla del española, exhaustos, con los pulmones al límite y los ojos rojos por la sal. Una de las imágenes más emblemáticas de la jornada capta a una agente de la Guardia Civil sacando del agua a un bebé. Las condiciones físicas de muchos de los entrantes llegados a nado obligan a aplicar protocolos de emergencia (Torrico y Piantadosi, 2021; El País, 2021b). Cruz Roja y los servicios sanitarios comienzan a atender a personas con hipotermia, cortes y agotamiento físico. Exhaustos y desorientados por el esfuerzo, algunos de los entrantes llegados por mar se desploman al alcanzar la orilla (algunos no sabían nadar), mientras otros solicitan comida o asistencia médica (Echarri, 2021a). Muchos informan de que esperaban haber recibido documentación legal tras entrar en Ceuta. Las naves industriales del Tarajal, con capacidad para albergar a más de 200 personas, se utilizan como primer punto de acogida de emergencia, pero se colapsa en apenas unas horas. De inmediato, se habilitarán otras infraestructuras, entre ellas varios centros escolares y espacios deportivos, incluido el campo de fútbol de La Esperanza, ubicado en el cercano barrio de El Príncipe Alfonso (Echarri, 2021b).

Al principio de la tarde el ministro del Interior mantiene conversaciones con el presidente del gobierno y con las ministras de Exteriores y de Inclusión. A media tarde se celebra una reunión de urgencia en el Ministerio del Interior. Presidida por el ministro, asisten el secretario de Estado de Seguridad, los directores generales de la Policía y la Guardia Civil, la subsecretaria de Interior y un general de la Benemérita que coordina los asuntos relaciones con la inmigración. Se decide el traslado inmediato a Ceuta de 200 efectivos policiales entre los que se incluirán miembros de las UIP (Unidades de Intervención Policial de la Policía Nacional), los GRS (Grupos de Reserva y Seguridad de la Guardia Civil) y agentes de Extranjería. Asimismo, se ordena la apertura y ejecución inmediata de un expediente de expulsión a todas las personas que lleguen o hayan llegado

ilegalmente desde la mañana. Esta segunda decisión es comunicada a las autoridades marroquíes, junto con la exigencia de que el país vecino cumpla con los acuerdos de buena vecindad firmados con España.

A media tarde varios cientos de personas migrantes deambulan ya por las calles de Ceuta. El 091 de Ceuta no para de recibir llamadas de ciudadanos inquietos que quieren saber que está ocurriendo y preguntan si los migrantes que acaban de entrar y andan por la ciudad podrían estar infectados de coronavirus. El mayor pico de entradas se produjo alrededor de las 19 horas, cuando la Guardia Civil informó de que por el espigón del Tarajal estaban entrando unas 90 personas por minuto (Echarri y Testa, 2022). La bajada de la marea ayuda, porque el agua que rodea el espigón del Tarajal ha dejado de cubrir. Las fuerzas de seguridad españolas no consiguen contener el flujo ni pueden identificar a todos los entrantes ilegales: han perdido el control efectivo del perímetro fronterizo y así lo advierten a las autoridades. Los servicios de Cruz Roja se encuentran igualmente desbordados y solicitan apoyo logístico urgente para garantizar alimentos, atención médica y separación de menores. Se producen momentos de tensión y choque: la policía española lanza botes de humo para dispersar a los que quieren cruzar; agentes intentando controlar a multitudes que corren descalzos y temblorosos por la playa del Tarajal. Largas filas de migrantes caminan por la costa, mientras otros permanecen sentados en la arena, vigilados de cerca por patrullas uniformadas. Se producen reencuentros entre algunos de los entrantes y parientes suyos que residen en Ceuta y que han acudido a verlos y socorrerles.

Desde el gabinete de crisis, el gobierno de la ciudad coordina con Cruz Roja y entidades locales tareas de asistencia alimentaria y entrega de mascarillas, ropa y mantas. Pablo Casado, presidente del principal partido de la oposición (PP), pide públicamente al Ejecutivo que garantice la integridad territorial de Ceuta mediante la intervención de las Fuerzas Armadas y la negociación inmediata de las devoluciones. Los partidos locales Caballas y MDyC (Movimiento por la Dignidad y la Ciudadanía de Ceuta) solicitan que la situación sea trasladada con urgencia a la Presidencia del Gobierno, mientras que Vox emite un comunicado reclamando el despliegue inmediato del Ejército y unidades navales para asegurar la frontera. Podemos pidió “proteger a las personas que llegan a nuestras costas”. El PSOE alabó la lealtad y unidad de todos los partidos, a excepción de Vox. En este contexto, la Delegación del Gobierno reconoce oficialmente que al menos 1.500 personas ya han entrado ilegalmente son menores de edad (Echarri, 2021a).

A lo largo de la tarde del 17 de mayo se documentan los primeros casos de dispersión por la ciudad de las personas que habían estado entrando ilegalmente desde la mañana. Grupos que habían evitado los controles accedieron al barrio del Príncipe o se instalaron en calles, plazas y portales. La red institucional de acogida ya estaba completamente saturada y se carecía de recursos suficientes para garantizar la tutela legal de los menores no acompañados y para identificar a los adultos. La Delegación del Gobierno plantea la posibilidad de activar nuevos espacios y la Ciudad Autónoma, que asume la competencia sobre los menores, intenta coordinar dispositivos mínimos en los que participan personal de los servicios sociales y de la organización católica Cruz Blanca. En paralelo, la Guardia Civil comienza a realizar las primeras devoluciones inmediatas: adultos marroquíes son conducidos hasta la playa del Tarajal y entregados directamente a las fuerzas de seguridad marroquíes sin procedimiento individualizado. Comienzan a circular por redes sociales imágenes que muestran a personas caminando sin rumbo por la ciudad y sus contornos, mientras los sentimientos de desconcierto, inseguridad y abandono institucional van cundiendo entre la población ceutí. Se teme también que algunas o muchas de esas personas hayan incubado el virus de la COVID-19.

Entre la tarde y la noche, Juan Vivas, presidente de la ciudad, solicitó a la Delegada del Gobierno, Salvadora Mateos, que se movilizara al Ejército, pero la solicitud encuentra cierta resistencia. En consecuencia, el presidente Vivas llama por teléfono al ministro de Política Territorial, Miquel Iceta, para hacerle partícipe de la gravedad de la situación, marcada por la continuidad del flujo de entradas ilegales y el desbordamiento de las capacidades locales para contener la avalancha. El ministro responde que informará sobre ello al presidente del Gobierno cuando se reúna con él a la mañana siguiente, pero el presidente Vivas replica que esa comunicación no puede demorarse tanto tiempo pues con el ritmo actual de entradas bastarían unas horas más para que el número de entrantes llegase a los 30.000 y 40.000, a menos que se adoptaran medidas inmediatas (entrevista personal a un miembro del gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, 25 de noviembre de 2024). A las 21.30, la Delegación del Gobierno pide el despliegue militar al ministro del Interior, lo que motiva una comunicación de Grande-Marlaska a la ministra de Defensa, Margarita Robles, pero la autorización aún tardará unas horas. En torno a la medianoche, la estimación de entradas acumuladas oscila entre las 6.000 y las 8.000 personas (Echarri, 2021b). Durante el resto de la noche un reguero de inmigrantes subsaharianos marcha a pie desde Tánger y otras ciudades marroquíes en dirección a la frontera (Morcillo, 2021).

Contención militar y gestión bajo presión (18 de mayo de 2021)

Hacia las 00:15 horas del 18 de mayo, el Ministerio del Interior autoriza el despliegue de unidades militares en Ceuta. El Centro de Coordinación Operativa de la Delegación del Gobierno ha celebrado una reunión donde se acuerda establecer un comité de coordinación integrado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Local y efectivos de la Comandancia General de Ceuta. El comité recibe la instrucción de tomar todas las decisiones necesarias para será asegurar el control de todos los puntos sensibles de la ciudad y mantener el orden en las calles (Villarejo, 2021; Martínez, 2021). A las 3:00 cerca de medio millar de efectivos de La Legión y Regulares son movilizados para posicionarse en la playa del Tarajal, donde forman un cordón humano en la orilla para impedir nuevas entradas desde el mar. Se suman al dispositivo vehículos blindados, entre ellos BMR y VAMTAC, y se establece una primera línea de contención operativa. Los soldados colaborarán con la Guardia Civil, la Policía Nacional y la policía local en labores de vigilancia, contención, rescate y apoyo logístico (Europa Press, 2021a). La movilización de las fuerzas armadas españolas parece estimular una actividad inusitada del ejército marroquí que comienza a dismantelar varios campamentos de inmigrantes que están ubicados cerca de la frontera con España (Muñoz, 2021a). A lo largo de la noche y primeras horas del día, continúan llegando personas. Algunas son rescatadas directamente del agua por efectivos militares (Echarri, 2021a). A las 8 de la mañana la montaña pegada al lado marroquí de la frontera seguía llena de gente. Sobre las 10 de la mañana unos 200 marroquíes se lanzan al mar, pero al llegar al Tarajal son llevados a la frontera y devueltos a Marruecos. En las horas siguientes el flujo ya no es más que un menudeo intermitente.

Al llegar la mañana del 18 de mayo la población sigue intranquila. Algunos comercios del centro y de las barriadas optarán por no abrir sus puertas y muchas familias deciden no enviar a sus hijos a los centros escolares: el 60% de los alumnos de Primaria y Secundaria no acudirían a clase aquel día. Durante las primeras horas con luz siguen cruzando pequeños grupos y algunas personas que se lanzan al mar desde Marruecos regresan al punto de partida tras darse cuenta de la presencia militar en la costa y comprobar que no podrán acceder libremente a la playa del Tarajal. Aun así, algunos

ciudadanos marroquíes continúan entrando por zonas menos vigiladas, aprovechando el escaso control nocturno en puntos más alejados del núcleo urbano (Echarri, 2021b). El efecto disuasorio de las tropas comienza a percibirse. Siguen dándose entradas, pero comienza a observarse una cierta disminución en la presión desde el lado marroquí, donde empieza a retirarse a algunos grupos.

Hacia el mediodía, las autoridades españolas informan de que se han producido más de 1.500 devoluciones durante las últimas veinticuatro horas. Se han ejecutado mayoritariamente en el mismo punto del Tarajal, mediante entregas inmediatas a las fuerzas marroquíes. Las devoluciones llevan a algunas de las personas que aguardan al otro lado a lanzar piedras contra la Policía y la Guardia Civil, y los agentes españoles responden con botes de humo. Los trabajos de identificación, filiación y traslado de migrantes continuarán hasta el día siguiente. Las unidades de Extranjería, Policía Científica y Guardia Civil trabajarán en turnos de veinticuatro horas para completar las devoluciones, que se ejecutan sin comparecencia judicial. Las personas son devueltas sin recibir una asistencia jurídica personalizada y sin que se verifique su edad, todo lo cual suscita las primeras críticas públicas por parte del Colegio de Abogados de Ceuta y de varias organizaciones humanitarias (Save The Children, 2021).

En la tarde del 18 del martes, un patrullero de la Armada, el *Medas*, zarpa desde Cádiz hacia las aguas del mar de Alborán, para realizar labores de vigilancia frente a las costas de Ceuta y Melilla. En el buque viajan 19 marineros y 8 oficiales y suboficiales. El gobierno de la ciudad informa de que más de 800 menores han quedado bajo su tutela provisional y han sido repartidos en distintas instalaciones de emergencia carentes de las condiciones necesarias para una acogida prolongada. Para atender a los menores que permanecerán en los espacios de acogida, las autoridades locales activarán dispositivos escolares de emergencia, en colaboración con educadores sociales, y habilitarán algunos contenedores para utilizarlos como aulas. La Fiscalía de Menores visita algunas de esas instalaciones y constata una situación de hacinamiento grave, con menores durmiendo en el suelo, sin sombra ni ventilación adecuada, sin acceso suficiente a comida ni agua, y sin separación por edades o protocolos sanitarios aplicados. Los fiscales advierten públicamente de que las condiciones son “caóticas” y solicitan medidas urgentes para garantizar la seguridad física y jurídica de los menores (Echarri, 2021b).

Antes del mediodía, al término de una reunión del Consejo de Ministros, el presidente del Gobierno realiza una comparecencia. Ante las cámaras Pedro Sánchez pide Marruecos que respete las fronteras españolas y manda un mensaje de firmeza y determinación: “La integridad territorial de España, sus fronteras que son también las de la Unión Europea y, sobre todo, la seguridad de nuestros compatriotas y su tranquilidad y sosiego serán defendidos en todo momento y ante cualquier desafío con todos los medios necesarios y con la colaboración de nuestros socios europeos” (Radio Televisión Española, 2021). Por la tarde, y tras cancelar un viaje oficial a París, el presidente visita Ceuta junto al ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska. La visita había sido decidida a primera hora de la mañana por el ministro, sumándose luego el presidente del Gobierno. La llegada de las autoridades coincidirá con una ligera disminución en el volumen de entradas, aunque aún siguen detectándose accesos individuales por puntos costeros (Echarri, 2021b).

La misma tarde, el comisario de la Ampliación y Vecindad de la Unión Europea, Oliver Varhelyi, mantiene una conversación con el ministro de Exteriores marroquí, Naser Borita, para solicitar la cooperación de Rabat para controlar el paso de personas a Ceuta. No obstante, la noticia de esa conversación, en la que el ministro Borita se habría comprometido a colaborar, no se dará desde Bruselas hasta el día siguiente, mediante un comunicado del portavoz de la Comisión Europea (Europa Press, 2021b). Marruecos

empieza a aplicar medidas de control a la media tarde, aunque de forma desigual. A primera hora de la noche varias decenas de personas se lanzan al agua desde Marruecos, aunque fuentes policiales creen que son lanzamientos forzados por las cargas realizadas por agentes marroquíes cerca de la frontera (Muñoz, 2021b). Durante la noche del martes 18 el flujo de personas disminuye sensiblemente y la situación parece estabilizarse, pero se siguen produciendo entradas durante la madrugada.

Fin de las entradas irregulares y efectos inmediatos (19 de mayo)

Durante las primeras horas del miércoles 19 continúan llegando algunos migrantes de forma aislada, pero el flujo masivo de días anteriores ha concluido. Esta disminución se deberá en buena medida a un despliegue policial ordenado en la mañana por las autoridades marroquíes: aproximadamente 7.000 agentes, entre gendarmería, policía, fuerzas armadas y seguridad nacional, procedentes de Castillejos, Tánger y otros puntos llegan a la frontera, que queda sellada (Echarri, 2021a). El cambio de actitud de Marruecos se confirma y concreta después de dos días sin que las autoridades de ese país hubieran hecho ni una sola declaración oficial u oficiosa. En la mañana del 19 de mayo el ministro marroquí de Estado de Derechos Humanos y Relaciones con el Parlamento, Mustafá Ramid, rompe el silencio con un comentario en su perfil de Facebook que vincula la crisis fronteriza desatada en Ceuta el 17 de mayo con el deterioro de las relaciones diplomáticas hispano-marroquíes: Ramik reprocha al gobierno español haber acogido al secretario general del Frente Polisario, Brahim Ghali, y afirma que el gobierno español “sabía que el precio por subestimar a Marruecos es muy alto ... ¿Qué esperaba España de Marruecos al acoger al líder de una banda que se levantó en armas contra ella?” (Europa Press, 2021c).

La situación de los menores no acompañados alojados en Ceuta continúa siendo crítica. La ausencia de un plan de coordinación entre Delegación del Gobierno y Ciudad Autónoma impide establecer criterios claros para la gestión de esta población vulnerable (Echarri, 2021b). Durante la mañana, se detecta la llegada de menores que no corresponden al perfil típico de los migrantes que han participado en la entrada masiva. Se trata de estudiantes marroquíes que residen habitualmente en localidades próximas a la frontera pero que están escolarizados en Ceuta. Muchos de ellos habían quedado atrapados en Marruecos desde el cierre fronterizo de 2020 debido a la pandemia y ahora pretenden cruzar para poder regresar a sus centros escolares o a sus familias residentes en la ciudad. Esta circunstancia genera confusión en los dispositivos de atención, ya que no se trata de menores que deban ser acogidos ni devueltos, sino de niños con arraigo real en la ciudad que habían quedado excluidos del sistema educativo durante más de un año.

A lo largo del día, la Delegación del Gobierno organiza listados de personas localizadas en distintos centros de acogida temporal, en su mayoría adultos marroquíes, para llevar a cabo nuevas devoluciones. Hay entrantes que deciden regresar voluntariamente. Marruecos acepta la entrada de algunos de ellos, pero sin seguir un criterio predecible. Algunas entregas son aceptadas y otras rechazadas sin explicación. Esta arbitrariedad complica la gestión de los retornos y prolonga la estancia de personas que no desean permanecer en Ceuta. La cifra oficial de personas devueltas supera ya las 4.000, aunque los responsables operativos admiten que es imposible precisar cuántas han cruzado, cuántas se encuentran aún en la ciudad y cuántas han evitado los dispositivos de control (Echarri, 2021b). Se intenta activar un procedimiento de retorno de menores a Marruecos en los casos en que los propios padres se presentan voluntariamente en la frontera para recogerlos: solo durante las primeras 24 horas de la crisis el teléfono

habilitado por el gobierno de la ciudad autónoma había recibido 4.400 llamadas de ciudadanos marroquíes que preguntaban por sus hijos (Madueño, 2021). De entrada, las autoridades marroquíes rechazan sistemáticamente estas devoluciones, incluso cuando se presentan los documentos correspondientes y los niños se hallan en condiciones de ser repatriados de acuerdo con el principio del interés superior del menor. Esta negativa bloquea la posibilidad de articular un retorno ordenado y genera frustración entre los responsables institucionales, que observan cómo Marruecos coopera en las devoluciones de adultos, pero no aplica el mismo criterio con los menores (entrevista personal a un miembro del gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, 25 de noviembre de 2024). Por la tarde, se celebra en Madrid una reunión urgente del Consejo Territorial, convocada desde el ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el cual propone a las comunidades autónomas que se preparen para acoger a unos 200 menores que ya se encuentran en centros de protección de Ceuta. El mismo ministerio solicita que se refuercen los efectivos y servicios consulares para aclarar y agilizar los trámites oportunos de reagrupación de aquellos menores migrantes que deseen regresar con sus familias a Marruecos y para atender las peticiones de algunos progenitores en ese mismo sentido.

Desde últimas horas de la tarde, el control finalmente establecido por las autoridades de Marruecos al otro lado de la frontera para frenar el paso de más migrantes locales da lugar a pequeños disturbios al otro lado de la valla, donde más de un millar de personas, entre jóvenes y menores, sigue aguardando una oportunidad para cruzar. Algunos de ellos abuchean a los agentes marroquíes, a los que arrojan piedras y zapatillas. Al finalizar el día, las autoridades españolas reconocerán que la promesa inicial de Marruecos de aceptar 300 devoluciones de menores por jornada no se está cumpliendo. En los hechos, el número diario de retornos cae a entre 30 y 35 menores. Solo 55 menores llegan a ser efectivamente retornados. Las devoluciones de esos menores serán posteriormente declarada ilegal y derivará en procedimientos judiciales contra la Delegación del Gobierno y la Consejería de Asuntos Sociales de la ciudad. En paralelo, se producirá la retirada progresiva del dispositivo militar.

La segunda jornada de la crisis concluye con una percepción generalizada de que la ciudad ha superado el momento más agudo de la crisis, pero no sus consecuencias. Las fuerzas de seguridad incrementan el número de efectivos asignados a localizar a los migrantes menores y adultos llegados desde el día anterior que continúan deambulando por la ciudad y sus alrededores. Los menores permanecen en instalaciones saturadas, los retornos están bloqueados, y la respuesta institucional muestra signos de desorganización. En los días posteriores, la Ciudad Autónoma se enfrenta a una sobrecarga administrativa y jurídica que durará meses. Según las estimaciones oficiales entre 10.000 y 12.000 personas llegaron ilegalmente a Ceuta entre el 17 y el 19 de mayo. Sin embargo, algunos responsables de la gestión de la crisis están convencidos de que el número real fue mayor, pudiendo llegar hasta 15.000. Entre ellos cerca de 2.000 menores marroquíes no acompañados (Madueño, Morcillo y Muñoz, 2021). Algunos de esos menores son pequeños de entre 10 y 14 años que cruzaron solos y que serán reclamados desde Marruecos por parientes o allegados. El resto son adolescentes de entre 15 y 17 años.

LECTURA ESTRATÉGICA

La primera hipótesis que planteamos al principio de este artículo sostenía que el asalto a Ceuta del 17 y 18 de mayo de 2021 fue el resultado de una maniobra promovida contra España por Marruecos que podría encuadrarse el marco conceptual de la zona gris. Recordemos que el referente empírico del concepto de zona gris son todas aquellas

acciones que un Estado puede poner en práctica para causar un perjuicio a otro Estado, debilitarlo o modificar su conducta sin recurrir para ello a una estrategia militar convencional (Baqués, 2017; USSOCOM, 2015). Además de cumplir con ese último atributo, para que un suceso como el asalto de mayo de 2021 a la frontera española en Ceuta encaje dentro de aquel marco conceptual deben poder comprobarse otras tres condiciones indispensables: que el asalto fue provocado por Marruecos, que obedeció a una intencionalidad estratégica y que guardó relación con otras acciones anteriormente promovidas por el Estado marroquí en el marco de una misma estrategia.

Sobre la intencionalidad estratégica de asalto

La crónica del asalto ha aportado diferentes evidencias que demuestran que la situación creada en Ceuta entre el 17 y 19 de mayo de 2021 fue provocada por el Estado vecino del sur. La intencionalidad está documentada: la retirada simultánea de las fuerzas de seguridad marroquíes en diversos tramos del perímetro, la difusión de bulos, la omisión completa de vigilancia durante más de 24 horas, el transporte de personas en vehículos hacia la frontera, la señalización de caminos de paso por parte de agentes marroquíes, la asistencia pasiva al espectáculo de cientos de seres humanos, incluidas mujeres con bebés y menores no acompañados, a punto de sucumbir en medio de las aguas, por agotamiento o por no saber nadar. A todo ello hay que añadir el mensaje explícito volcado por un ministro del Ejecutivo en su cuenta oficial de Facebook afirmando que la avalancha había sido un acto de represalia contra España por haber acogido al líder del Frente Polisario Brahim Gali en un hospital español. De otra parte, contra lo que sugiere ese comentario, nuestra descripción previa de los antecedentes de la crisis fronteriza de mayo de 2021 indica que el asalto fue algo más que un castigo por el ingreso de Gali. Sería más exacto afirmar que Marruecos aprovechó el incidente relacionado con Gali como un pretexto para redoblar la presión que venía ejerciendo sobre el gobierno español para que modificase su posición respecto al Sáhara Occidental. Según reveló posteriormente el diario *El País*, esta interpretación concordaría con la primera lectura que el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) hizo del asalto a Ceuta.

En efecto, dos informes del CNI, fechados el 18 de mayo y el 24 de junio de 2021, y remitidos al presidente del Gobierno y otros altos cargos, interpretaron la entrada masiva de personas en Ceuta como parte de una estrategia de presión de Marruecos. En el primero de los documentos, redactado en plena crisis, el CNI atribuyó el asalto a una “estrategia perfectamente planificada y dirigida desde las más altas instancias del poder”, en la que el propio rey Mohamed VI “se implicó directamente” al considerar insuficientes las explicaciones españolas sobre la acogida humanitaria de Brahim Gali. El documento atribuyó a Rabat la voluntad de “implicar directamente al presidente del gobierno” español en la gestión de la crisis y relacionaba el asalto a Ceuta con el “discurso agresivo” adoptado por el régimen alauí para intentar lograr “mayores concesiones” de España en el asunto del Sáhara. El informe identificaba como responsables de la planificación y ejecución de esa estrategia a Fouad Ali el-Himma, consejero personal del monarca marroquí; a Nasser Bourita, ministro de Asuntos Exteriores; y a los jefes de los dos principales servicios de inteligencia marroquíes: Yassin Mansouri, director de la Dirección General de Estudios y Documentación (DGED), y Abdellatif Hammouchi, al frente de la Dirección General de Vigilancia del Territorio (DGST). Según el CNI, estos actores también habrían estado detrás de “diversas acciones de influencia” en redes sociales, medios de comunicación y juzgados, incluyendo la reactivación de procedimientos judiciales contra Gali y el intento de introducir el caso en el debate parlamentario a través de preguntas formuladas por algunos diputados españoles. El

informe precisa que Marruecos mantuvo esta línea de presión hasta aproximadamente el 10 de mayo, cuando asumió que Gali podría salir del país sin consecuencias judiciales, y a partir de ahí reenfocó su estrategia hacia la frontera. Entre el 15 y el 17 de mayo, las autoridades marroquíes habrían ordenado relajar la vigilancia en la franja costera desde Larache a Saidia, permitir el paso de embarcaciones hacia las costas españolas, facilitar el transporte terrestre de migrantes subsaharianos hacia Ceuta, incluso poniendo vehículos particulares a disposición del traslado y retirar la presencia policial en el paso de El Tarajal (Bautista y López-Fonseca, 2022a). Por su parte, el informe fechado el 24 de junio habría ampliado esa interpretación vinculando el asalto fronterizo con una ofensiva paralela de tipo “judicial y mediático”. Según el informe, esta segunda vía combinaba la activación de denuncias contra Gali, la generación de “un estado de opinión en la prensa afín a sus intereses” y el apoyo de diversas “personas y entidades colaboradoras” de los servicios de inteligencia marroquíes, empleando diversos medios, incluidos recursos financieros, para facilitar acciones judiciales y apoyar la creación de opinión pública favorable a sus intereses. Aunque se afirmaba que esta doble estrategia no había producido los resultados deseados, se advertía que Marruecos continuaría promoviendo acciones judiciales como instrumento de presión (Bautista y López-Fonseca, 2022b). En suma, ambos informes dibujaban una misma lógica: la instrumentalización coordinada de distintos frentes (migratorio, diplomático, judicial y mediático) con el propósito de quebrar la tradicional neutralidad de España respecto al Sáhara Occidental.

Con todo, la anterior interpretación sobre el interés de Marruecos en provocar un incidente como el ocurrido en Ceuta entre el 17 y el 19 de mayo de 2021 podría resultar incompleta. Que la provocación buscara aumentar la presión sobre España respecto al asunto del Sáhara no significa necesariamente que ese fuera el único motivo para dar lugar a aquella crisis fronteriza. La historia de las relaciones hispano-marroquíes está salpicada de episodios en los que el país vecino ha querido demostrar que cuenta con opciones para crear situaciones difíciles a España y que las autoridades de Rabat no tienen inconveniente en utilizarlas si las decisiones tomadas en Madrid parecen contravenir los intereses del reino alauita. También se ha dado el caso de ciertas acciones hostiles promovidas por Marruecos durante otras crisis diplomáticas para tantear hasta donde podría llegar la respuesta española: el ejemplo en ese sentido tuvo lugar en el año 2002, cuando el islote Perejil, de titularidad española, fue ocupado por algunas unidades militares marroquíes, desencadenando una medida operación militar para desalojar a los ocupantes (Jordán 2021a; 2021b; Cembrero, 2006). Asimismo, en un apartado anterior hemos explicado que el asalto a Ceuta estuvo precedido por diferentes gestos y acciones realizadas por Marruecos para perjudicar a Ceuta y a Melilla. Por último, no cabe olvidar que Marruecos nunca ha dejado de reclamar esas dos ciudades españolas. Así, en una entrevista concedida a una televisión egipcia en diciembre de 2020 el primer ministro marroquí Saadeddine Othmani admitió que Marruecos mantenía vivas sus aspiraciones sobre Ceuta y Melilla, aun cuando el objetivo primero de la política exterior marroquí estuviera en el Sáhara. Las palabras precisas de Othmani fueron: “primero debemos culminar la cuestión del Sáhara Occidental”, pero “llegará el día en que reabriremos el asunto de Ceuta y Melilla, territorios marroquíes como el Sáhara” (Europa Press, 2020).

Teniendo en cuenta todos esos hechos, la línea de actuación que desembocó en la provocación del asalto a Ceuta en mayo de 2021 podría leerse como un patrón de escalada controlada dentro de la zona gris inspirado por tres objetivos complementarios: 1) El ya destacado de forzar un cambio radical en la posición española sobre el contencioso del Sáhara Occidental; 2) poner a prueba la capacidad y voluntad de reacción del Estado

español y el gobierno de Pedro Sánchez ante una crisis promovida con la intención de desestabilizar las ciudades autónomas; y 3) generar un clima de inseguridad en esas ciudades que complique su situación y contribuya a extender la suposición de que la “intransigencia” de sus gobiernos ante las reclamaciones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla constituye una fuente permanente de problemas de la que convendría desembarazarse. Recurriendo a terminología empleada en otros estudios sobre las acciones en la zona gris, el último propósito indicado podría describirse como un objetivo de “configuración (o moldeamiento) del entorno” (en nuestro caso en entorno de Ceuta) con vistas a facilitar el ejercicio del poder sobre ese mismo escenario por parte de Marruecos y en contra de los intereses de la población ceutí y del estado español.

Una operación en la zona gris

El análisis del asalto a Ceuta a partir del concepto de zona gris permite identificar otras características relevantes de la operación ejecutada por las autoridades marroquíes para promover dicho incidente, aparte de las directamente relacionadas con su intencionalidad estratégica. Veamos algunas de ellas.

1. *Ambigüedad operativa y negación plausible.* El carácter inducido de la operación está bien documentado, aunque Marruecos evitó reconocer con alguna declaración pública su responsabilidad y solo llegó a reconocer su implicación de manera indirecta mediante las declaraciones vertidas por un ministro en su página de Facebook aparecidas el 19 de mayo, cuando ya había pasado lo peor. Durante los momentos más críticos la diplomacia marroquí fomentó la ambigüedad, dificultando que España activase mecanismos de respuesta bilaterales o europeos en los primeros momentos. El hecho de que los protagonistas visibles del asalto fueran civiles y menores ofrecía una cierta cobertura de negación plausible. La estrategia se completó con el silencio institucional de Rabat, que permitió que la operación se presentase públicamente como una movilización espontánea.
2. *Uso de medios no militares.* El rasgo más singular y grave de la operación fue el empleo deliberado de la población civil marroquí, incluyendo una gran cantidad de menores, además de un pequeño número de inmigrantes subsaharianos que se vieron arrastrados por el innegable “efecto llamada” producido por la noticia del asalto y algunos de los bulos circulados. No es extraño que una estrategia de actuación en la zona gris incluya la baza de movilizar a la propia ciudadanía con el fin de convertirla en herramienta de presión política. Lo insólito de este caso fue la naturaleza de la movilización y los riesgos que ella entrañaba para la integridad física de los movilizados, sin que preocupara en absoluto a las autoridades marroquíes, tal y como demuestra la total inhibición de los gendarmes ante el drama humanitario desatado en las aguas del perímetro fronterizo. De hecho, la omisión calculada de toda ayuda fue una de las claves de la operación.
3. *Desinformación y creación de un relato.* La desinformación tuvo un papel activo y simultáneo al desarrollo de los hechos. Recuérdese que desde varios días previos el asalto y durante casi toda la crisis Marruecos fabricó e hizo correr rumores, mensajes verbales, audios y videos y distintas publicaciones en redes sociales que aseguraban que la frontera estaba abierta, que en Ceuta se repartían ayudas, alimentos o permisos de residencia e incluso que una estrella de fútbol se encontraba en la ciudad. La retirada visible de los gendarmes y la no emisión de ningún mensaje oficial que desmintiera todos esos bulos reforzaron su credibilidad. La estrategia narrativa se prolongó con una posterior campaña de desinformación activada en los días siguientes

para divulgar una serie de noticias falsas. Medios de comunicación marroquíes afines al gobierno negaron la nacionalidad española del buzo que rescató a un bebé en la playa del Tarajal, previamente conocido por imágenes aparecidas en todos los medios españoles; acusaron al ejército español de arrojar menores al mar y de cometer abusos; y publicaron imágenes manipuladas del supuesto pasaporte de Brahim Ghali (Cembrero, 2021b).

4. *Envío de una señal política.* Como ha llegado a apuntarse, el incidente convirtió a Ceuta y su frontera en un “teatro de presión geopolítica” (Soler, 2021), consiguiendo así enviar un mensaje a España y Europa. La operación fue diseñada para generar escenas de desorden, sufrimiento y desprotección. La difusión internacional de imágenes de menores exhaustos cruzando la frontera, rescates de madres y bebés, soldados desplegados en una playa fueron utilizadas estratégicamente en redes y medios para alimentar la narrativa de que España había perdido el control de sus fronteras, como ciertamente ocurrió durante un tiempo. En última instancia, se trataba de demostrar que Marruecos podía desestabilizar súbitamente una frontera exterior de la Unión Europea y romper la política de buena vecindad entre un Estado miembro de la Unión y Marruecos. La condena del uso de la migración como arma política y el respaldo ofrecido a España por dos máximos cargos comunitarios como Ursula von der Leyen y Josep Borrell confirma que el mensaje fue recibido como tal.
5. *Control de intensidad y reversibilidad táctica.* A diferencia de un conflicto prolongado, esta operación fue limitada en el tiempo, calculada y reversible. El flujo masivo se desactivó en cuanto Marruecos logró su objetivo: generar colapso, proyectar vulnerabilidad y forzar una reacción diplomática. La intensidad se administró de forma controlada: en las primeras horas, el flujo fue creciendo hasta alcanzar su pico al final de la tarde del 17 de mayo. Luego iría decreciendo tras los primeros contactos políticos.

En definitiva, el asalto a Ceuta de mayo de 2021, promovido por Marruecos, presentó todas las trazas de una operación de escalamiento dentro de la zona gris, controlada tácticamente, sin activar mecanismos militares ni cruzar el umbral de la acción armada y diseñada para producir efectos reversibles que ayudasen a Marruecos a cumplir varios objetivos de su agenda exterior.

GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA CRISIS

En este apartado analizaremos brevemente las medidas adoptadas hacer frente a la situación creada en la frontera de Ceuta, y por extensión en el conjunto de la ciudad, entre el 17 y el 19 de mayo de 2021.

Una crisis es una alteración abrupta y de alta intensidad que supera los mecanismos ordinarios de respuesta de una organización, poniendo en cuestión su funcionamiento inmediato, legitimidad, capacidad operativa y sostenibilidad a medio plazo. Desde una perspectiva institucional, la gestión de una crisis exige algo más que una reacción puntual: requiere diagnosticar el problema con anticipación y con rapidez, coordinar la actuación de actores diversos, tomar decisiones en condiciones de incertidumbre y restablecer el control sin agravar los efectos del incidente. El modelo integral de gestión de crisis, propuesto por Jaques (2007), contempla que toda gestión de crisis debe analizarse considerando tres grandes fases sucesivas: 1) *precrisis* (análisis de riesgos, preparación institucional, diseño de protocolos); 2) *gestión del incidente crítico* (activación de la respuesta, mando, coordinación, comunicación, operaciones y resolución); y 3) *postcrisis*

(evaluación de lo sucedido, extracción de lecciones, implementación de reformas). Sobre todas estas fases inciden además factores transversales como la cooperación interinstitucional mediante la gobernanza y la sensibilidad al entorno. Tomando como referencia este modelo, se examinarán a continuación los principales elementos que caracterizaron la respuesta institucional a asalto de la frontera de Ceuta.

1. Precrisis

Obviamente, lo que podría llamarse la fase de pre-crisis al salto de mayo de 2021 a la frontera de Ceuta estuvo marcada por un deterioro sostenido de las relaciones con Marruecos y el significativo incremento de tensión producido en el mes abril. La crisis fronteriza, por tanto, tuvo como contexto una crisis diplomática más amplia que se había ido gestando en los últimos años y que acaba de escalar a raíz la hospitalización del líder del Frente Polisario. El gobierno de la ciudad autónoma percibía una situación un tanto anómala en la frontera e incluso se tenía la expectativa de que Marruecos podía adoptar algún tipo de medida que afectara a la frontera. En declaraciones realizadas a un medio de comunicación por el vicepresidente segundo del Gobierno de la Ciudad, Carlos Rontomé “se esperaba una reacción desde Marruecos, pero no de esta envergadura” (La Sexta, 2021).

Como ya se vio, durante los días y horas que precedieron al principio del asalto toda una serie de hechos poco corrientes tuvieron lugar a otro lado de la frontera de Ceuta o en la frontera misma. Así, la entrada irregular a nado de más de 130 personas el 25 de abril, sin oposición por parte de las autoridades marroquíes; la retirada de agentes fronterizos marroquíes durante el fin de semana del 15 al 16 de mayo; la concentración creciente de personas en las cercanías de la frontera, también sin respuesta policial; y, en días previos, la circulación de ciertos rumores sobre una posible apertura de la frontera. Algunos análisis periodísticos publicados a posteriori recordaron esos hechos y los presentaron como señales que habrían sido ignoradas por las fuerzas de seguridad y las autoridades españolas (por ejemplo, Salvador, 2021). Desde luego, es verdad que ninguno de esos hechos dio lugar a alertas, refuerzos ni activación de dispositivos por parte de la Delegación del Gobierno ni de los ministerios competentes. Sin embargo, la mencionada reconstrucción retrospectiva no se sostiene si se examina desde el contexto previo al incidente. En primer lugar, no todos los hechos que ocurrieron al lado marroquí de la frontera en los días y horas previas al asalto fueron conocidos de antemano por las autoridades españolas. En segundo lugar, algunas de las situaciones que sí se conocieron no eran nuevas: entradas aisladas a nado o movimientos irregulares cerca de la frontera ya se habían producido con anterioridad sin haber derivado en un flujo de miles de personas penetrando ilegalmente en territorio español. Por último, como indica el comentario del vicepresidente de la ciudad autónoma antes citado, la ausencia de precedentes de una crisis fronteriza como la iniciada el 17 de mayo limitó la capacidad institucional para imaginar y anticipar un incidente de esas características. Solo a la luz del desenlace posterior adquirieron carácter revelador los hechos antes citados.

2. Gestión del incidente crítico

Tras comenzar el asalto, la respuesta institucional se fue articulando a medida que evolucionaba la situación sobre el terreno. Como ya sabemos, intervinieron distintos niveles de la administración, así como diversos organismos del Estado, cuerpos de seguridad y organizaciones humanitarias como Cruz Roja o Cruz Blanca. La gestión

combinó decisiones políticas, actuaciones operativas y medidas de emergencia, en un entorno marcado por la presión y la improvisación. Para comprender su desarrollo conviene detenerse en varios ámbitos clave: la estructura de mando, la activación de la respuesta, la gestión operativa, la comunicación institucional y la coordinación entre actores y organismos.

Dirección y estructura de mando. La dirección institucional de la respuesta se articuló en torno a cuatro ámbitos diferenciados: el nivel local (Gobierno de la Ciudad Autónoma), el nivel periférico (Delegación del Gobierno), el nivel central (Gobierno del Estado) y la estructura operativa militar, incorporada posteriormente a través del Ministerio de Defensa. No se constituyó un mando unificado ni se designó una autoridad política central para coordinar el conjunto de la gestión. Cada ámbito institucional actuando conforme a su posición jerárquica y a sus competencias. La responsabilidad operativa inmediata recayó principalmente en las autoridades locales y periféricas, mientras que el Gobierno central intervino sobre todo mediante la asignación de recursos previamente solicitados desde Ceuta. En el plano militar, el mando de los efectivos desplegados quedó bajo responsabilidad del Estado Mayor de la Defensa, a través del Mando Operativo Terrestre. Esta configuración no respondió a un diseño específico para escenarios de presión fronteriza, pero permitió una coordinación funcional basada en la distribución de competencias existente.

Activación de la respuesta. La respuesta institucional al asalto comenzó a media mañana del 17 de mayo, cuando el gobierno local decidió constituir un gabinete de crisis y movilizar los recursos disponibles. A partir de ese momento se procedió a habilitar espacios de acogida provisional, y se activaron dispositivos asistenciales con la colaboración de Cruz Roja y Cruz Blanca. La Delegación del Gobierno coordinó desde el inicio la actuación de Guardia Civil y Policía Nacional, y activó hacia el mediodía el Centro de Coordinación Operativa (CECOR), como estructura de enlace entre autoridades civiles y cuerpos de seguridad. Posteriormente también sería la instancia encargada de trasladar los primeros requerimientos de refuerzo hacia el nivel ministerial. La activación efectiva de la respuesta, por tanto, recayó en los niveles local y periférico, que asumieron el control inicial del episodio con los medios a su alcance. Por otro lado, la dinámica de activación siguió una secuencia escalonada, sin apoyarse en un protocolo preestablecido, pero con una lógica funcional de reacción ante la presión inmediata. Por lo tanto, no hubo una política proactiva, sino reactiva. Tampoco hubo gobernanza, sino división administrativa, pues no usó la herramienta de desmantelamiento de compartimentos estancos.

Gestión operativa. La gestión operativa de la crisis conllevó la actuación conjunta de todos los niveles institucionales con competencias en el territorio. El gobierno de Ceuta asumió la organización de la respuesta civil inmediata, habilitando espacios de acogida y coordinando con entidades como Cruz Roja y Cruz Blanca la atención de urgencia. La Delegación del Gobierno gestionó el despliegue de Guardia Civil y Policía Nacional y activó el CECOR, que permitió enlazar técnicamente a las autoridades civiles con los cuerpos de seguridad. El Ministerio del Interior participó mediante el envío de refuerzos policiales y el respaldo logístico a las operaciones en curso. Por su parte, el Ministerio de Defensa, una vez autorizado el despliegue militar, organizó el refuerzo de unidades bajo el mando del Estado Mayor de la Defensa, a través del Mando Operativo Terrestre. Uno de los aspectos más sensibles de esta fase fue la gestión inicial de los menores no acompañados, que se concentró en manos de los servicios sociales de la ciudad autónoma en un contexto de incertidumbre, desbordamiento y falta de capacidad estructurada.

Coordinación y comunicación institucional. La coordinación institucional durante toda la crisis se apoyó en las estructuras ya descritas en apartados anteriores y permitió mantener la operatividad entre niveles sin bloqueos visibles ni interrupciones en la cadena de decisión. Más allá de los marcos técnicos activados, como el gabinete de crisis del gobierno de Ceuta o el CECOR, las conversaciones directas entre los responsables de varias de las instancias u organismos implicados en la gestión desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo de la respuesta. El presidente de la ciudad se mantuvo en contacto permanente con la Delegación del Gobierno con los ministerios de Política Territorial e Interior, insistiendo en la urgencia de no aplazar decisiones relevantes como el refuerzo del despliegue estatal. La gestión de la comunicación, que formó parte activa de la respuesta institucional, incluyó dos planos complementarios: por un lado, las conversaciones directas entre autoridades responsables, centradas en el intercambio operativo de valoraciones y decisiones; y por otro, la comunicación hacia la ciudadanía a través de los medios, que permitió construir el marco común para interpretar y valorar los sucesos relacionados con el incidente. El gobierno de Ceuta fue el primero en adoptar un tono de gravedad en sus intervenciones públicas. El presidente de Ceuta compareció en varios medios de comunicación y llegó a calificar la situación como una “invasión”, subrayando así la magnitud percibida del episodio desde el nivel local (véase Lamet, 2021). La exposición pública del Gobierno central fue inicialmente más contenida, aunque a partir del segundo día fuentes oficiales comenzaron a referirse a los hechos recurriendo a términos como “asalto” o “agresión” (El País, 2021). Esta evolución en el mensaje reflejó una aproximación progresiva a la valoración previamente ofrecida desde el gobierno de Ceuta. Uno de los actos comunicativos más significativos fue la comparecencia pública del presidente del Gobierno en la mañana del 18 de mayo, donde anunció su visita inmediata a Ceuta y expresó con claridad el compromiso del Estado con la defensa de la integridad territorial. Todo ello no nos impide constatar que, de cara al futuro, se necesitan nuevas reglas de gobernanza.

Resolución. El cierre de la fase crítica del episodio se produjo tras el refuerzo inmediato de efectivos militares y policiales, que permitió asegurar el perímetro fronterizo y frenar nuevas entradas, estabilizando progresivamente la situación sobre el terreno. A ello se sumaron las declaraciones públicas del Gobierno de España, que subrayaron el compromiso con la integridad territorial, y el respaldo explícito de la Unión Europea, cuyas manifestaciones de apoyo dotaron de mayor firmeza a la posición institucional española. Este marco político y operativo coincidió con un giro en la actitud de Marruecos, que restableció el control en su lado de la frontera y detuvo el paso de personas, aunque sin reconocer formalmente su implicación en el incidente ni anunciar una medida específica de contención. La conjunción de estos elementos permitió cerrar el episodio desde el punto de vista operativo, aunque no se produjo ninguna declaración oficial de conclusión ni se activó un protocolo formal de resolución.

3. Postcrisis

Tras la crisis, la Ciudad de Ceuta tuvo que hacer frente durante un periodo prolongado a una sobrecarga sostenida de sus servicios sociales, jurídicos y administrativos. Aunque parte de los menores no acompañados fue trasladada posteriormente a otras comunidades autónomas, la tutela de centenares de ellos se mantuvo durante meses en Ceuta, sin un refuerzo específico de personal técnico o jurídico. Los recursos extraordinarios que se habían activado durante la emergencia permanecieron en funcionamiento gracias a medios locales, mientras la ciudad asumía también la gestión legal y administrativa en un contexto de fuerte presión institucional. Se mantuvo un despliegue reforzado de efectivos

de la Policía Nacional y de la Guardia Civil para asegurar el perímetro y el control fronterizo, prolongado durante varios meses.

En el nivel estatal no se promovieron medidas específicas inmediatas orientadas a revisar o mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional ni a fortalecer las capacidades de respuesta civil ante episodios similares. Tampoco se elaboraron informes públicos ni se impulsaron comparecencias en el Congreso de los Diputados para evaluar el incidente. El reconocimiento político de la necesidad de una respuesta estructural llegó meses después, en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, que incluyó por primera vez la formulación de un plan integral de seguridad para Ceuta y Melilla. También el Informe Anual de Seguridad Nacional de ese mismo año identificó el uso instrumental de la presión migratoria como una amenaza híbrida con impacto directo en la seguridad nacional. Aunque dicho plan fue desarrollado, su contenido no se hizo público y no se han documentado medidas concretas derivadas en el plano operativo o legislativo. Más allá de esto, no se conocen cambios visibles en los marcos de gestión o en las capacidades institucionales de respuesta ante crisis de este tipo.

La falta de una evaluación sistemática y de medidas de mejora tras el incidente muestran que la respuesta institucional no completó el ciclo que prescriben los modelos de gestión de crisis. Estos modelos establecen no solo la necesidad de estabilizar la situación, sino también la activación de mecanismos de revisión, aprendizaje y reforma destinados a reforzar la capacidad institucional de anticipación y respuesta. La experiencia crítica vivida en Ceuta en mayo de 2021 no se tradujo en una transformación visible ni en el desarrollo de nuevas capacidades organizativas. La gestión posterior permitió mantener el funcionamiento básico del sistema, pero no sirvió para mejorar de forma estable los procedimientos, la coordinación o los medios disponibles ante escenarios comparables. Lejos de fomentar una cultura de preparación y adaptación, en suma, una política pública proactiva, la fase postcrisis confirmó el predominio de una lógica reactiva, centrada exclusivamente en la contención inmediata. Por ello, muestra interés el análisis estratégico de lo acontecido.

EL ANTES Y EL DESPUÉS: ¿CISNE NEGRO O RINOCERONTE GRIS?

¿Podría haberse anticipado el asalto a Ceuta de mayo de 2021 o se trató más bien de un incidente imposible de prever? Aunque la cuestión ya ha sido comentada de forma muy breve en el anterior apartado, puede ser útil replantearla sobre algún tipo de base teórica. Así lo que haremos a continuación, apoyándonos en dos conocidas teorías sobre cómo los individuos y las instituciones perciben, ignoran o gestionan riesgos y amenazas que pueden transformar radicalmente el entorno: los paradigmas del cisne negro y del rinoceronte gris.

El asalto a la frontera de Ceuta en 2021 y el paradigma del cisne negro

El análisis del asalto a Ceuta a partir del paradigma de cisne negro (Taleb, 2011; 2013) permite evaluar factores de interés de la respuesta implementada por las autoridades españolas. El paradigma del cisne negro (Taleb, 2011) aparece cuando se aúnan, primero, la rareza de un hecho; segundo, el impacto enorme de dicho acontecimiento; y, tercero, la invención de explicaciones a posteriori, con una predictibilidad retrospectiva. En suma, una amenaza inesperada altamente improbable y de enorme impacto, que se pretenderá explicar de modo retrospectivo, es un cisne negro (Taleb, 2011). Analicemos cuál es la

triada de factores que nos permiten discernir el asalto a la frontera de Ceuta como un cisne negro.

1. *La rareza del asalto.* Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por su localización geográfica en el continente africano y por la especificidad de su frontera española y europea, requieren de una especial atención por parte de la Administración General del Estado para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos. Dentro de las expectativas normales que los servicios de inteligencia habitualmente operaban, el asalto de la frontera efectuado por parte de una decena o una docena de miles de personas civiles fue un suceso raro, excepcional e inusual. Lo aleatorio del hecho indujo a la ceguera ante los indicadores que aparecieron y que no fue posible discernirlos bien para poder implementar una política de seguridad proactiva. Conviene introducir un matiz: si bien el asalto a la frontera de Ceuta en 2021 pudo ser visto como una rareza, como examinaremos posteriormente, desde entonces y hasta hoy en día ya no debería ser visto con extrañeza.
2. *Incidente de alto impacto.* La crisis fronteriza de Ceuta en 2021 tuvo un impacto enorme: se estima que llegaron entre 10.000 y 12.000 personas migrantes a Ceuta entre el 17 y el 19 de mayo de 2021, en apenas 24 horas se produjeron más de 1.500 devoluciones, también en apenas unas horas se colapsaron las naves industriales del Tarajal, que podían albergar a más de dos centenares de personas, autobuses descargaron decenas de personas, hubo el traslado urgente a Ceuta de más de doscientos efectivos policiales, medio millar de soldados fueron movilizados para posicionarse en la playa del Tarajal, los servicios de la Cruz Roja estaban desbordados, el 60 por ciento de estudiantes ceutíes de escuelas de primaria e institutos de secundaria no acudieron a clase el 18 de mayo mientras, a su vez, 800 menores extranjeros no acompañados quedaron bajo la tutela provisional del gobierno local, y, además, en las primeras 24 horas el teléfono habilitado para tal crisis recibió 4.400 llamadas de familias marroquíes preguntando por sus hijos. A todo ello, el impacto tremendo del fenómeno del cisne negro de Ceuta crece su enormidad debido a que los planes de emergencia del gobierno local estaban diseñados para contingencias convencionales —incendios, episodios sanitarios o evacuaciones puntuales—, no para escenarios como el que se desencadenó el 17 de mayo, prosiguió el 18 y fue concluyendo el 19. Por su parte, la Delegación del Gobierno mantenía activos sus dispositivos habituales de seguridad ciudadana y contaba con el Centro de Coordinación Operativa (CECOR), que solo se activa ante incidentes de gran escala. A nivel central, tampoco se adoptaron medidas específicas. Ni el Ministerio del Interior ni el de Defensa emitieron instrucciones extraordinarias, actualizaron escenarios ni desplegaron medios preventivos. Estamos pues, ante un caso que con nitidez tuvo un impacto alto, tanto por la amenaza materializada como por su imprevisibilidad logística y operativa ante las emergencias.
3. *Predictibilidad retrospectiva.* Ya conocemos que hubo hechos a los cuales se les aplicó una predictibilidad retrospectiva. Así pues, a posteriori se consideraron como fallos en la detección y la prevención, hechos como el del 25 de abril de 2021, cuando agentes marroquíes miraron hacia otro lado ante la entrada a nado en Ceuta de más de 130 personas; el repliegue de agentes de la frontera de Marruecos los días 15 y 16 de mayo; el quebrantamiento de la que hubiera sido una lógica actuación policial marroquí ante una concentración humana en las proximidades de la frontera; y la difusión de rumores sobre una supuesta apertura fronteriza. Ciertos análisis en medios de comunicación presentaron los hechos mencionados como señales ignoradas por las fuerzas de seguridad y las autoridades españolas porque no dieron paso a alertas de

emergencias ni, mucho menos, a una política proactiva que hubiera podido evitar o cuanto menos disminuir la intensidad de la amenaza para la seguridad. Estamos ante un caso de reconstrucción retrospectiva al cual se alude como un rasgo característico de los cisnes negros. Como hemos explicado, primero, parte de los datos no llegaron a ser observados y parte de los indicadores no pudieron ser analizados de antemano por las autoridades españolas. Segundo, estas situaciones que no eran nuevas, como las entradas a nado para penetrar en territorio español, nunca antes habían alcanzado las dimensiones de mayo de 2021. Tercero, la ausencia de precedentes de una crisis fronteriza como la iniciada el 17 de mayo limitó la capacidad estratégica de plantear tal escenario como probabilístico. Por lo tanto, solo a la luz del desenlace ulterior los hechos de la crisis de 2021 se desvelaron como tal crisis. Todo ello no es óbice para constatar que, de cara al futuro, sí debe considerarse con predictibilidad prospectiva una amenaza esperada, probable y de enorme impacto, similar o mayor en intensidad que la acontecida en la crisis fronteriza de 2021 en Ceuta.

Kuznar y Day (2021), que analizan terrorismo y rinocerontes grises en Oriente Próximo y Asia Central, arguyen que los analistas con experiencia operativa han distinguido entre verdaderos cisnes negros y cisnes negros anticipatorios, o acontecimientos raros que pueden anticiparse con una política proactiva. Estos últimos, en realidad son los rinocerontes grises. Transfiriendo al estudio de caso de Ceuta las conclusiones de Kuznar y Day (2021), muchas amenazas a la seguridad pueden comprenderse y anticiparse siempre que sus indicadores se monitoreen de manera oportuna y ello es factible si los investigadores observan las señales y están a la caza de los rinocerontes grises que se mueven lentamente a plena vista.

Si es una amenaza conocida que puede llegar a producirse, entonces es un rinoceronte gris y no un cisne negro. Cisne negro, término acuñado por Nassim Nicholas Taleb (2011), se refiere a un riesgo que no se puede predecir, pero que tiene un gran impacto una vez aparece. En contraste, el rinoceronte gris fue bautizado así por Michelle Wucker (2016), y representa una amenaza altamente probable (ya que en el pasado ha habido sucesos de índole similar o análogos) y de alto impacto, pero que es sistemáticamente ignorada. Si el cisne negro se enmarca dentro de lo inesperado o con baja probabilidad de ocurrencia, el rinoceronte gris se muestra en cambio como un suceso conocido al que, por la razón que sea, no se hace ni caso. Por ello, ahora nos corresponde plantearnos el escenario de un nuevo asalto a la frontera de Ceuta en el futuro mediante el paradigma del rinoceronte gris.

Aplicando el paradigma del rinoceronte gris: ¿sería posible nuevo asalto a la frontera de Ceuta?

El análisis del asalto a Ceuta a partir del paradigma del rinoceronte gris permite evaluar variables de utilidad en el diseño de la política de seguridad para Ceuta y Melilla planificadas estratégicamente por las instituciones españolas en un escenario futuro. Estudiemos cuáles son.

1. *¿Qué planean los responsables de la política de seguridad?* Aunque la tendencia humana y la cultura política conlleva la creencia de que la volatilidad es nociva debido a la generación de incertidumbre, Taleb (2013) señala que el problema reside más bien en la “volatilidad reprimida de una manera artificial”, dado que la volatilidad es información. Según el punto de vista del propio Taleb podría aducirse que, si se prosigue con la creencia en la estabilidad de la respuesta de indiferencia efectiva de Marruecos hacia la ciudad autónoma de Ceuta, un nuevo asalto de características

análogas podría volver a coger desprevenidas a las autoridades españolas. Por lo tanto, las autoridades civiles y militares responsables y ejecutoras de la política de seguridad deben interiorizar que no hay estabilidad sin volatilidad (Taleb, 2013). Y que ya no estamos ante un cisne negro, una amenaza a la seguridad inesperada, altamente improbable y de enorme impacto. Se requiere un intervencionismo no ingenuo (Taleb, 2013) que establezca un protocolo sistemático para determinar cuándo intervenir, reconociendo que se está ante una calamidad o amenaza de gran calado.

2. *Evitar procrastinar el diseño del plan de seguridad para Ceuta y Melilla.* Del mismo modo que evitamos procrastinar cuando avistamos un incendio, basándonos en la gestión de riesgos, debe considerarse como un escenario probable un nuevo asalto fronterizo a Ceuta o Melilla incentivado, cuando no operado, por las autoridades marroquíes. Por ello, se trata de considerar los riesgos con una perspectiva realista y reconocer que ya no estamos ante una amenaza a la seguridad inesperada sino más bien descuidada y, por ello, un plan de seguridad puede replantear el descuido. Además, es una amenaza que ya no es altamente improbable sino más bien probable, es decir, que es bastante posible que ocurra, aunque sea en muy contadas ocasiones y transcurran años e inclusive décadas hasta que vuelva a pasar. La variable que se mantiene, sea un cisne negro o no, es que se trata de un acontecimiento de enorme impacto. Estas son, precisamente, las características de otro paradigma, en el cual vamos a adentrarnos, el del rinoceronte gris.
3. *Un hecho que siempre ha estado a plena vista.* Parece plausible la figura del rinoceronte gris: una amenaza a la seguridad de España altamente probable y de alto impacto, aunque desatendida como escenario que había tenido una advertencia muy seria décadas antes con la Marcha Verde de 1975. El hecho que siempre ha estado a plena vista es que Marruecos emplea como arma de zona gris el avance de población civil en territorios que reclama como suyos. Pareciera que estuviéramos ante un hecho que parecía cosa del pasado, cuando España era una dictadura, estábamos en el siglo XX y en Marruecos reinaba Hassan II, que ordenó la Marcha Verde aprovechando cuando Franco estaba en sus últimos días con un estado de salud crítica antes de fallecer. Sin embargo, estamos ante un hecho previsible que en el año 2021 fue cosa del presente, cuando España es una democracia, en pleno siglo XXI y cuando en Marruecos en el trono monárquico está el hijo de Hassan II, el rey Mohammed VI, bajo cuyo reinado se produjo el asalto a la frontera de Ceuta ocurrida entre el lunes 17 y el martes 18 de mayo de 2021 y su gestión hasta el día 19. Por lo tanto, es un hecho que está a plena vista que puede volver a ocurrir. Por lo tanto, la amenaza a la seguridad de Ceuta y Melilla, continúa siendo de enorme impacto, pero si no se diseña un plan de contingencia bien estructurado estratégicamente, ya no estaremos ante un hecho inesperado sino ante un hecho descuidado. Por ello, es crucial observar con mayor detenimiento porque es un hecho probable.
4. *Eventos recurrentes de índole variada.* Cabe añadir otro suceso cerca de costas marroquíes, donde España controla territorios sin población civil como el peñón de Vélez de la Gomera (con base militar), las islas Chafarinas, el peñón de Alhucemas y el islote de Perejil. Este último, el islote de Perejil es un pequeño territorio deshabitado de apenas 0,15 km² y situado a solo 250 metros de la costa marroquí, que fue el núcleo de una confrontación diplomática y militar entre España y Marruecos en julio de 2002. Una docena de efectivos de la Gendarmería Real de Marruecos desembarcó en el islote, izó dos banderas marroquíes y montó tiendas de campaña. La Guardia Civil española actuó. Ciertamente, no hubo implicación de población civil, pero tuvo que implicarse políticamente hasta la OTAN, la Unión Europea y Estados Unidos de

América. Finalmente, fue la operación “Romeo-Sierra” de las fuerzas especiales del Ejército de Tierra español quién resolvió el conflicto. Es verdad que no fue involucrada población civil, pero este conflicto reunió varias características que estamos analizando.

5. *Suceso probable tras el asalto de población civil en 2021.* La misma crisis de 2021 tuvo evidencias visibles días antes, cuando durante los días y horas que precedieron al asalto una serie de hechos inusuales ocurrieron en la zona fronteriza de Ceuta y alrededores. Entre ellos, el 25 de abril la permisividad de los agentes marroquíes a la entrada irregular a nado de más de 130 personas; la retirada de agentes fronterizos marroquíes el 15 y el 16 de mayo; la falta de respuesta policial marroquí a una concentración humana en las proximidades de la frontera; y la propagación de rumores sobre una eventual apertura fronteriza (Manetto, 2021). Podemos concluir que la crisis fronteriza de 2021 es un antes y un después. Hasta mayo de 2021 podíamos observar la amenaza de seguridad como un cisne negro y a partir del año 2021 hay que analizarla como un rinoceronte gris.
6. *Confundir catalizador con causa.* Cuando el Gobierno de España creyó que algo estaba empeorando en las relaciones diplomáticas entre España y Marruecos, lo atribuyó a la estancia en territorio español del líder del Frente Polisario. Pero hay que saber ver que lo relevante no es la gota de colmó el vaso (la hospitalización de Brahim Gali en España “por razones estrictamente humanitarias”, según el Ministerio de Asuntos Exteriores español), sino observar porque el vaso estaba lleno de riesgos y amenazas para la seguridad, pues la causa reside en la reclamación histórica por parte del Reino de Marruecos de los dos únicos territorios de España y la Unión Europea ubicados en el África continental. Marruecos lo considera una ocupación española en territorio norafricano y reivindica la soberanía sobre las ciudades afectadas. Las ciudades fronterizas de Ceuta y Melilla son el escenario de recurrentes crisis migratorias y una disputa diplomática perenne. La causa reside ahí, en la disputa imperecedera del territorio, no en el catalizador que fue la hospitalización del líder del Frente Polisario y presidente de la República Árabe Saharaui Democrática, Brahim Gali. Por lo tanto, la dirección estratégica de seguridad lo que debe analizar son las amenazas y riesgos sistémicos para la seguridad de las dos ciudades fronterizas, y no únicamente la emergencia del asalto de 2021 como si hubiese sido puntual y excepcional. No es un solo elemento extraído de un hecho único sino el contexto estratégico de la seguridad. No es posible medir científicamente la probabilidad de cuándo va a acontecer, acorde con Taleb (2013), pero sí reconocer que será probable que vuelva a suceder, en la línea de Wucker (2016).
7. *El asalto de Ceuta de 2021 es un cisne negro que se convierte en un rinoceronte gris para el futuro.* El evento extremo de 2021, que hemos catalogado como un cisne negro, se transforma en un acontecimiento de rinoceronte gris en un futuro, sea cercano o lejano dicho porvenir. En relación con el escenario futuro de un asalto a la frontera de Ceuta, se evalúa cómo aplicar el paradigma del rinoceronte gris como metáfora de una amenaza a la seguridad. ¿Por qué no fuimos capaces de reconocer los peligros evidentes antes de que se materializaran? ¿Se convertirá el asalto de Ceuta en 2021 en un rinoceronte gris en el futuro? Podemos señalar que, si bien el asalto a la frontera de Ceuta en 2021 cabe catalogarlo como un cisne negro, otro asalto en un escenario futuro ya devendría un rinoceronte gris. Para Michele Wucker (2016) en la metáfora del rinoceronte gris confluyen determinadas características del elefante en la habitación (una amenaza perceptible) y el cisne negro (una amenaza imprevisible con impacto enorme), dado que el rinoceronte gris es a la vez perceptible y con

impacto enorme. Si un rinoceronte te ataca, su ingente masa corpórea que avanza a toda velocidad hacia ti, cercena cualquier refugio seguro. El interrogante clave: instigadas por Marruecos, si miles de personas civiles avanzan hacia Ceuta, ante el asalto de la frontera por parte de tal ingente población ¿cómo controlar el perímetro fronterizo sin provocar víctimas humanas?

8. *Amenaza desatendida, altamente probable y de enorme impacto: el rinoceronte gris.* Si Ceuta y Melilla tienen un problema de seguridad, no debería posponerse su solución porque la amenaza de seguridad, tarde o temprano, reaparecerá. Los riesgos del rinoceronte gris son riesgos obvios que no se reconocen adecuadamente y que, en última instancia, provocarían daños graves para la ciudad de Ceuta y posibles pérdidas humanas entre las personas migrantes que asaltarán el control fronterizo. En primer lugar, si volviera a suceder en términos similares o incluso más gravosos un asalto a la frontera de Ceuta en un escenario futuro, entonces estaríamos frente a una amenaza desatendida, altamente probable y de enorme impacto, que son las principales características del rinoceronte gris. Si no desde antes, a partir de 2021 ya somos conscientes y estamos familiarizados con el hecho fehaciente de que el Reino de Marruecos puede alentar un asalto con civiles en la frontera de Ceuta o Melilla. En este sentido, conviene que el plan integral de seguridad para Ceuta y Melilla inscrito en la Estrategia de Seguridad Nacional contemple las sucesivas fases cómo se expresará la amenaza. Si volviera a pasar un asalto de características similares al asalto de 2021, en la evaluación de riesgos se constatará que, anteriormente, hubo científicos sociales que habían advertido sobre la probabilidad de que Ceuta y Melilla se vieran amenazadas por un asalto de sus fronteras, en el marco de la zona gris, pero a nadie con capacidad de decisión política le importó vehicularlo en términos de diseño de políticas públicas.

El diseño de la política de seguridad para Ceuta y Melilla bajo una dirección estratégica de seguridad

Jo Robertson (2024) señala que es una esperanza errónea creer que no se materializará una amenaza a la seguridad porque ello nos induce a pensar que se puede retrasar o descartar la planificación de la mitigación de daños de dicha amenaza. Es un alto riesgo relegar un plan de seguridad que debe incluir la amenaza para Ceuta y Melilla de un asalto con civiles propiciado por el Reino de Marruecos, absteniéndonos de hacer algo al respecto. Cisnes negros y rinocerontes grises son paradigmas que nos sirven para plantearnos cómo hacer frente a una amenaza a la seguridad como la planteada en Ceuta. Para ello, nos ayuda aplicar las cinco fases formuladas por Sasho Andonov (2021): fase de indicadores, fase de descuidos, fase de acontecimientos, fase de las consecuencias y fase del análisis. A continuación, se examina la propuesta de Andonov (2021) aplicándolo al escenario de Ceuta y Melilla.

1. *Fase de indicadores.* En la primera fase es fundamental registrar y analizar los precursores, con la observación de los datos sobre los hechos que deben estructurarse bien para procesar la información, porque es el mejor momento para eliminar o mitigar sus consecuencias para la ciudad de Ceuta. El conjunto de datos debe ser sometido a rigurosos controles de evaluación e investigación científica. Se requiere un buen sistema de monitoreo en tiempo real, con analistas operativos formados para recopilar datos que sean transformados en indicadores y puedan ser reportados para que analistas estratégicos experimentados sean capaces de interpretar correctamente dichos precedentes. La situación requiere que analistas operativos y analistas

estratégicos trabajen codo con codo, y se establezca una interdependencia compleja. El análisis de inteligencia proporcionará pistas sobre el tipo de medidas que en cada instante deben implementarse en la política de seguridad.

2. *Fase de descuidos.* En la segunda fase hay que tener en cuenta que, a pesar del monitoreo de los indicadores, hay que tener en cuenta que puede que se descuiden determinadas señales debido a un análisis erróneo. Esta fase únicamente puede minimizarse con una mejor formación en el análisis de inteligencia. Pero incluso con una excelente capacitación profesional, a pesar de ello, también tendremos datos que no habrán estado a nuestro alcance para su localización y observación.
3. *Fase del acontecimiento.* En la tercera fase la clave para evitar daños mayores reside en la anticipación y en la rapidez de la reacción con la implementación de medidas que ya deben estar establecidas en el plan integral de seguridad para Ceuta y Melilla. Un plan de contingencia que se active a tiempo puede marcar la diferencia entre la solución de la crisis mediante la gobernanza o su empeoramiento por la improvisación o la descoordinación de la emergencia. La gobernanza de la política de seguridad para Ceuta y Melilla debe estar planificada y garantizada con una política proactiva.
4. *Fase de las consecuencias.* En la cuarta fase deben mitigarse las repercusiones, como sucedió en 2021 cuando en Ceuta hubo la activación de la respuesta habilitando espacios de acogida y, asimismo, volviendo a asegurar el perímetro fronterizo y frenar nuevas entradas.
5. *Fase del análisis.* En la quinta fase debe contarse con un equipo de expertos que investigue qué y cómo sucedió exactamente el hecho que estamos analizando, que no fue únicamente una entrada irregular de personas migrantes indocumentadas en situación de vulnerabilidad social, sino que además y, sobre todo, fue una acción que Marruecos maniobró dentro de la zona gris mediante un asalto de población civil en la ciudad fronteriza de Ceuta. Y es desde dicho análisis con perspectiva realista que un equipo de expertos, tras la investigación, puede llevar a cabo el diseño de la política pública de seguridad que sea necesaria para disponer de una política proactiva que haga frente a la amenaza desatendida, altamente probable y de enorme impacto recogida en el paradigma del rinoceronte gris, aplicándola a Ceuta y Melilla. Dentro de esta quinta fase se enmarcaría el Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla recogido en la Línea de Acción número 12 del Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.

EPÍLOGO DE UNA CRISIS Y CONCLUSIONES

En este artículo hemos tratado de demostrar que el asalto masivo a la frontera de Ceuta entre los días 17 y 19 de mayo de 2021 fue el resultado de maniobra concebida por Marruecos dentro del marco más amplio de un proceso de escalada en la zona gris destinado a condicionar y alterar la política exterior del gobierno de España. La respuesta institucional española fue medida, eficaz y ajustada a los estándares democráticos. No generó una escalada, protegió a los más vulnerables y contribuyó a desactivar una situación crítica sin recurrir a la fuerza, a pesar de haber recurrido al empleo de capacidades militares. Esa contención reforzó la posición de España ante la comunidad internacional y dejó en evidencia las malas prácticas de Marruecos.

La gravedad del incidente suscitó una dura reacción de la Unión Europea: en su resolución de 10 de junio de 2021 el Parlamento Europeo condenó expresamente la utilización de la migración como herramienta de presión política y denunció el uso de

menores con fines políticos, reafirmando que Ceuta es una frontera exterior de la Unión que debe ser respetada (Parlamento Europeo, 2021). En el mismo sentido, la comisaria europea de Interior Ylva Johansson declaró que “las fronteras españolas son fronteras europeas” y apeló a Marruecos para que cumpliera con sus compromisos en materia de control migratorio. Ese fue el momento de mayor aislamiento internacional para Marruecos. Sin embargo, el epílogo de la crisis no fue un refuerzo de la posición española ante Marruecos, sino una cesión estratégica. Tras muchos meses de mantenimiento de las tensiones bilaterales, el gobierno español optó por imprimir un giro histórico a la política exterior española sobre el Sáhara Occidental. Así, en una carta enviada al rey de Marruecos con fecha de 17 de marzo de 2022, el presidente Pedro Sánchez calificó la propuesta sobre el Sáhara Occidental planteada por Marruecos en 2007 como “la base más seria, realista y creíble” para resolver el conflicto diplomático entre España y Marruecos (González, 2022). Con esa declaración, el gobierno de Pedro Sánchez España rompió su política tradicional de neutralidad activa, alineada con el marco de Naciones Unidas, y adoptó públicamente la posición defendida por Marruecos. El fracaso diplomático inicial del régimen alauí, marcado por la condena internacional y la mala imagen, acabó convertido en una victoria política clara: el reconocimiento de su propuesta como válida por parte de un socio europeo clave. El gobierno de España no supo aprovechar una oportunidad para construir una posición europea común que disuadiera a Marruecos de volver a usar la inmigración como un arma de la zona gris y pusiera punto final a la dinámica de presión-reacción a la que tanto partido ha sabido sacar el país vecino, en detrimento de los intereses españoles.

La crisis fronteriza de mayo de 2021 y su posterior desenlace dejan lecciones estratégicas que no deberían ignorarse. Marruecos demostró su capacidad para someter a presión puntos sensibles de la soberanía española, generar inseguridad en Ceuta y Melilla y poner en peligro la integridad territorial de España. Evidenció su disposición a promover acciones que solo cabe interpretar como prácticas de coacción y chantaje con el fin de alterar la política exterior de España. La crisis también fue un recordatorio de que las dos ciudades autónomas figuran como objetivos constantes en la agenda geoestratégica marroquí y, por ello, encaja en el fenómeno denominado como rinoceronte gris. De otra parte, tanto el asalto como su gestión pusieron al descubierto la ausencia de un sistema adecuado y suficiente para anticipar y neutralizar operaciones de alto impacto como la que Marruecos ejecutó en la frontera de Ceuta y que podría volver a ejecutar en cualquiera de las dos ciudades norteafricanas. A fin de cuentas, lo más lógico es que, al generar expectativas de éxito, las actuaciones hostiles que reciben una recompensa acaben repitiéndose tarde o temprano.

Este análisis detallado nos indica que existen factores de geopolítica relacionados con la zona gris detrás del asalto a la frontera de Ceuta en 2021 que tienen el potencial de estallar repentinamente y, por lo tanto, requieren un seguimiento constante y un plan de contingencia sólido, acorde con lo aconsejable cuando nos enfrentamos a un rinoceronte gris. En relación con el asalto a la frontera de Ceuta en 2021, hemos constatado cómo dicha crisis fue un cisne negro (Taleb, 2011), pero en un futuro ya se manifestará bajo el paradigma del rinoceronte gris (Wucker, 2016), como metáfora de una amenaza a la seguridad de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

El episodio de mayo de 2021 mostró que España puede gestionar con eficacia situaciones de crisis, pero los responsables de la política española de seguridad y defensa deberían asumir que la gestión táctica de cada crisis necesita ser complementada por una doctrina firme de disuasión, con límites definidos y respaldada por unidad política y gobernanza. Además, la dirección estratégica de la seguridad implica desde 2021

concebir una política pública de seguridad que contemple una amenaza que no puede ser desatendida, altamente probable y de enorme impacto para la seguridad española y de la Unión Europea.

Como partes del territorio nacional y fronteras exteriores de la Unión Europea, Ceuta y Melilla deben ocupar una posición central en las políticas españolas y europeas de seguridad y defensa, bajo una perspectiva que combine una visión de largo plazo, una defensa activa y coordinación internacional. La estabilidad y seguridad de ambas ciudades exige una atención institucional permanente, recursos y una estrategia integral consensuada y sostenida en el tiempo. Están en juego dos ciudades españolas y la credibilidad del Estado como actor internacional que defiende su soberanía sin complejos ni ambigüedades.

SOBRE LOS AUTORES:

Luis de la Corte Ibáñez es Profesor Titular de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Madrid, Director de Estudios Estratégicos e Inteligencia del Centro de Investigación en Ciencias Forenses y de la Seguridad (ICFS-UAM), Director del Máster de Formación Permanente en Inteligencia para la Seguridad de la UAM. Es miembro correspondiente del Instituto de Estudios Ceutíes y de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.

Xavier Torrens es Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Barcelona (UB). Coordinador del Máster en Dirección Estratégica de Seguridad de la UB. Codirector del Máster en Políticas de Seguridad Global: Prevención del Extremismo Violento de la UB. Director del Máster en Políticas Públicas de Impacto Social de la UB. Subdirector de la Cátedra Políticas Públicas, Impacto Social y Control Judicial de la UB.

REFERENCIAS

Andonov, Sasho (2021), *Safety accidents in Risky Industries: Black Swans, Gray Rhinos and other Adverse Events*, Boca Raton, FL, CRC Press.

Baqués, Josep (2017), “Hacia una definición del concepto ‘Gray Zone’ (GZ)”, Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos, No. 2, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

— (2021), “Marruecos y la zona gris. ¿La mejor herramienta para conquistar Ceuta y Melilla?”, *Revista Ejército*.

Baqués, Josep; Jordán, Javier; Torres, Manuel R. y Colom, Guillem (2021), *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*, Madrid: Observatorio Ceuta y Melilla.

Bautista, José y López-Fonseca, Óscar (2022a), “El CNI atribuyó la crisis de Ceuta al ‘discurso agresivo’ de Rabat sobre el Sáhara Occidental”, *El País*, 6 de junio.

— (2022b), “Marruecos alentó una ofensiva “judicial y mediática” contra el líder del Polisario, según el CNI”, *El País*, 7 de junio.

Cembrero, Ignacio (2006), *Vecinos alejados. Los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

— (2021), “Las 'fake news' de la prensa para envilecer al adversario español y justificar a Marruecos”, *El Confidencial*, 20 de junio.

— (2024), “Asalto migratorio a Ceuta: cuatro novedades”, *El Confidencial*, 17 de mayo.

Del Valle, Alejandro (2023), “Weaponising Migration: Ceuta y Melilla en las relaciones España-Marruecos, su reforzamiento estratégico como ciudades de la UE en la orilla sur del Mediterráneo”, en González, Inmaculada (Coord.), *Ceuta y Melilla: la Unión Europea en la orilla sur del Mediterráneo*, Ceuta: UNED-Ceuta, pp. 51–76.

Echarri, Carmen (2021a), “Ceuta, desbordada”, *El Faro de Ceuta*, 17 de mayo.

— (2021b), “Ceuta, militarizada tras la avalancha migratoria”, *El Faro de Ceuta*, 18 de mayo.

— (2021c), “Los niños a los que Marruecos engañó diciendo que Ronaldo jugaba en Ceuta”, *El Faro de Ceuta*, 20 de abril.

Echarri, Carmen y Testa, Gonzalo (2022), “El día en que Marruecos chantajeó a España con el pase de 90 personas por minuto”, *El Faro de Ceuta*, 15 de mayo.

El País (2021a), “Un vídeo capta a la policía marroquí abriendo la frontera de Ceuta a un grupo de inmigrantes”, *El País*, 18 de mayo.

— (2021b), “Llegada masiva de inmigrantes a Ceuta, en imágenes”, *El País*, 19 de mayo.

El Periódico de Ceuta (2022), *La Marcha No Fue Verde - Documental sobre la crisis de mayo entre España y Marruecos* [Archivo de vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=q18YUhsMLvY>

Europa Press (2020), “El primer ministro de Marruecos dice que Ceuta y Melilla <<son marroquíes como el Sáhara>>”, *ABC*, 21 de diciembre.

— (2021a), “España moviliza al Ejército en Ceuta tras la entrada de más de 5.000 marroquíes en 24 horas”, 20 de mayo.

— (2021b), “Bruselas asegura que Marruecos se ha comprometido a controlar el paso de migrantes a Ceuta”, 19 de mayo.

— (2021c), “El Gobierno de Marruecos no lo oculta: ‘¿Qué esperaba España al acoger a Brahim Ghali?’”, 19 de mayo.

González, Miguel (2022), “La carta de Pedro Sánchez a Mohamed VI: ‘Debemos construir una nueva relación que evite futuras crisis’”, *El País*, 23 de marzo.

Jaques, Tony (2007), “Issue management and crisis management: An integrated, non-linear, relational construct”, *Public Relations Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 147-157.

Jordán, Javier (2021), “Guerra híbrida y estrategias de presión en frontera”, *El Independiente*, 22 de mayo.

Kuznar, Lawrence A. & Day, Jeffrey (Coords.), “Hunting for Gray Rhinos and terrorism in the Middle East, North Africa, and Central Asia”, *Dynamics of Asymmetric Conflict*, Vol. 15, No. 2, pp. 141–152.

La Sexta (2021), “Carlos Rontomé, vicepresidente de Ceuta: <<Esperábamos una reacción de Marruecos, pero no de esta envergadura>>”, Entrevista a Carlos Rontomé, *Al Rojo Vivo*, 19 de mayo.

Lamet, Juanma (2021), “Juan Jesús Vivas, presidente de Ceuta: ‘No es una crisis migratoria, es una invasión’”, *El Mundo*, 18 de mayo.

López García, Bernabé y Hernando de Larramendi, Miguel (2021), “España: profundizando en las crisis con Marruecos”, *Política Exterior*, No. 63.

Madueño, Juan José (2021), “Los militares marroquíes nos dijeron que podíamos pasar”, *ABC*, 23 de mayo.

Madueño, Juan José; Morcillo, Cruz; y Muñoz, Pablo (2021), “Ceuta recobra el pulso tras retornar más de 5.600 personas”, *ABC*, 20 de mayo.

Martínez, Beatriz (2021), “Una riada de personas sigue llegando a Ceuta pese al blindaje de los militares”, *El Faro de Ceuta*, 18 de mayo.

Morcillo, Cruz (2021). “El efecto llamada lleva a las vallas a cientos de subsaharianos”, *ABC*, 19 de mayo.

Muñoz, Pablo (2021a), “Las 48 horas del desafío marroquí a España”, *ABC*, 23 de mayo.

— (2021b), “Decrece la tensión en Ceuta tras 24 horas de caos y un aluvión de 8.000 inmigrantes”, *ABC*, 19 de mayo.

Otazu, Javier (2021), *Tres jaques del rey de Marruecos*, Madrid: Catarata.

Parlamento Europeo (2021), “Resolución 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”, RC-9-2021-0349, Bruselas, 10 de junio.

Perejil, Francisco (2021b), “‘¿Qué esperaba España de Marruecos?’, el mensaje de un ministro marroquí en referencia a la hospitalización del líder del Polisario”, *El País*, 19 de mayo.

Pérez Triana, Jesús M. (2021), “La crisis de Ceuta”, *The Political Room*, 19 de mayo.

Radio Televisión Española (2021), “Sánchez pide a Marruecos respetar las fronteras: ‘La integridad territorial de España será defendida’”, 18 de mayo.

Robertson, Jo (2024), “Planning for grey rhino risks: How to prepare for the ‘unforeseeable’”, *Journal of Business Continuity & Emergency Planning*, Vol. 17, No. 4.

Salvador, Antonio, (2021), “Crisis de Ceuta: los avisos que no se quisieron oír”, *El Independiente*, 22 de mayo.

Save The Children (2022), *Memoria 2021*, Madrid: Save The Children.

Soler, Eduard (2021), “Ceuta, un teatro de presión geopolítica”, *Análisis CIDOB*, 20 de mayo. CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs.

Taleb, Nassim Nicholas (2011), *El cisne negro*, Barcelona: Paidós.

— (2013), *Antifrágil*, Barcelona: Paidós.

Torrico, Ernesto y Piantadosi, Gulio María (2021), “Los mapas de la crisis migratoria de Ceuta”, *El Confidencial*, 19 de mayo.

United States Special Operations Command (USSOCOM) (2015), *The Gray Zone*, White Paper, 9 de septiembre.

Villarejo, Esteban (2021), “Defensa ejecutó la misión de Ceuta desde un nuevo mando en Tenerife”, *ABC*, 21 de mayo.

Wucker, Michele (2016), *The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore*, New York: St. Martin's Press.