

Ceuta y Melilla: ¿casus belli España-Marruecos?

Ceuta and Melilla: Casus Belli Spain-Morocco?

DANIEL SANSÓ-RUBERT PASCUAL

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España

RESUMEN: Las relaciones hispano-marroquíes se han caracterizado tradicionalmente por tratarse de una vecindad compleja desde el punto de vista político, geográfico, económico, social y estratégico. Vecindad a menudo malentendida y no siempre pacífica. Especialmente en relación con la soberanía y el territorio, generadora de crisis y tensiones. En concreto, Marruecos, prácticamente desde su constitución en 1956, ha mantenido una posición exigente y unilateral respecto a España en relación con Ceuta y Melilla, así como también de los demás territorios españoles ubicados en la costa norteafricana. A la pregunta de si es factible una confrontación bélica entre España y Marruecos motivada por estos territorios, la respuesta debe ser que, aunque altamente improbable, no es un escenario ni mucho menos imposible. Por ello, ante un acto de agresión marroquí la respuesta del Derecho es incuestionable: la legítima defensa del territorio según el Derecho internacional, permitiría a España repeler un ataque armado ilegítimo, utilizando la fuerza y acudiendo a las cláusulas de solidaridad que la amparan como miembro de la Unión Europea y de la OTAN.

PALABRAS CLAVE: Seguridad; Defensa; Lawfare; Conflicto; Guerra híbrida; Geopolítica.

ABSTRACT: Spanish-Moroccan relations have traditionally been characterized by a complex relationship from a political, geographical, economic, social, and strategic perspective. This relationship is often misunderstood and not always peaceful, especially in relation to sovereignty and territory, generating crises and tensions. Specifically, Morocco, practically since its establishment in 1956, has maintained a demanding and unilateral position toward Spain regarding Ceuta and Melilla, as well as the other Spanish territories located on the North African coast. To the question of whether a military confrontation between Spain and Morocco over these territories is feasible, the answer must be that, although highly unlikely, it is by no means an impossible scenario. Therefore, in the face of an act of Moroccan aggression, the legal response is unquestionable: the legitimate defense of the territory under international law would allow Spain to repel an illegitimate armed attack, using force and invoking the solidarity clauses that protect it as a member of the European Union and NATO.

Keywords: Security; Defense; Lawfare; Conflict; Hybrid warfare; Geopolitics.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 11, No. 1, (2025), pp. 141-159.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.21.9>

DE LA COMPLEJIDAD DE LAS RELACIONES HISPANOMARROQUÍES A LA MATERIALIZACIÓN DE LA CONFRONTACIÓN (PRE)BÉLICA: ¿ESTAMOS ANTE UN SUPUESTO LAWFARE?

Las relaciones hispano-marroquíes se han caracterizado tradicionalmente por tratarse de una vecindad compleja desde el punto de vista político, geográfico, económico, social y estratégico. Vecindad a menudo malentendida y no siempre pacífica. Especialmente en relación con la soberanía y el territorio, generadora de crisis y tensiones. En concreto, Marruecos, prácticamente desde su constitución en 1956, ha mantenido una posición exigente y unilateral respecto a España en relación con Ceuta y Melilla, así como también en cuanto a los demás territorios españoles ubicados en la costa norteafricana e, inclusive, de forma más sutil pero no por ello menos velada de las Islas Canarias y sus aguas territoriales. Todo ello auspiciado en gran medida por un anhelo nacionalista de conformar la construcción de un “Gran Marruecos”¹ (Camps-Febrer y Mateos, 2018; Peña Díaz, 2022).

Así, nuestra vecindad con el reino alauita dista mucho de ser ejemplar: recurrentes cierres de puestos fronterizos de forma unilateral; la retirada del personal diplomático (del Embajador) durante prologados periodos de tiempo, la concesión de derechos de prospección en aguas españolas (en Melilla y Alborán) a empresas extractivas extranjeras; la pretensión de exigir un permiso de importación temporal a los vehículos procedentes de Ceuta y Melilla; los continuos intentos y campañas de manipulación política, el intento frustrado por España del cambio de *status quo* respecto de la titularidad del Islote Perejil, la confrontación derivada de los posicionamientos contrarios respecto de la solución del conflicto larvado sobre la independencia del Sáhara Occidental² o el empleo de los movimiento migratorios como instrumento de presión política³, reflejan la escasa voluntad marroquí de suavizar sus reclamaciones y las presiones que las acompañan.

¹ Doctrina con influencia en la política y las instituciones de Marruecos que asegura que las fronteras actuales no se corresponden con aquellas que, por razones históricas, políticas o religiosas debería tener el reino alauita. Gestada en los años veinte del siglo pasado, el mapa primigenio del Gran Marruecos incluye el Estado actual, el Sáhara Occidental, Mauritania al completo, las zonas occidentales de Argelia, el norte de Mali y las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, así como las plazas de soberanía española en el norte de África —isla de Perejil, Vélez de la Gomera, Alhucemas y Chafarinas—. Algunos autores incluyen también el Archipiélago Canario. Su ideólogo principal fue Allal El Fasi, teórico del islam político y fundador del Partido Isqiqlal o Partido de la Independencia en 1943. El Fasi aprovechó el clima de rechazo al colonialismo francés y español para construir la identidad religioso-cultural del futuro Marruecos independiente (Iglesias Onofrio, 2010).

² Destacar la crisis migratoria acaecida en Ceuta en mayo del 2021 (que terminó con el Comunicado del Gobierno de España, de 18 de marzo de 2022, por el que anunciaba el inicio de “una nueva etapa de la relación con Marruecos” que se desarrollaría “en una hoja de ruta”, con el fin de “garantizar la estabilidad, la soberanía, la integridad territorial y la prosperidad de nuestros dos países”. Hoja de ruta que se materializó en la Declaración Conjunta “Nueva Etapa del Partenariado entre España y Marruecos” de 7 de abril de 2022 adoptada tras la visita oficial del presidente del Gobierno español a Marruecos. El elemento fundamental de dicha hoja de ruta (y punto de partida para el fomento de la cooperación entre ambos países) fue la consideración por parte de España de que la iniciativa presentada por Marruecos en 2007 para el Sáhara Occidental, como territorio bajo autonomía marroquí, era “la base más seria, realista y creíble” para la resolución del conflicto. Una hoja de ruta que contempla la normalización de la circulación de personas y de mercancías entre Ceuta/Melilla y los territorios vecinos, la reactivación de “la cooperación sectorial en todos los ámbitos de interés común: económico, comercial. La Moncloa (18.03.2022).

³ Sirva a modo de ejemplo relativamente reciente como durante los días 17 y 18 de mayo de 2021, Marruecos permitió la entrada en la Ciudad de Ceuta de unos 10.000 inmigrantes (subsaharianos y, principalmente marroquíes, muchos de ellos menores no acompañados). Esta crisis migratoria parecía inicialmente responder al hecho de que España autorizó la entrada “por razones humanitarias” del Sr. Brahim Gali, presidente de la República Árabe Saharaüi Democrática (RASD), paciente Covid gravemente enfermo que recibió tratamiento en el Hospital de San Pedro en Logroño. No obstante, se trató en el fondo de un intento por parte de Marruecos de presionar a España para que modificara su posición sobre el Sáhara

Como nos recuerda el profesor del Valle, Marruecos se resiste a aceptar el principio del Derecho internacional *utis possidetis iuris*, en virtud del cual los nuevos Estados que acceden a la independencia heredan las fronteras definidas y establecidas en la época colonial (Del Valle, 2021). De ahí que el Estado magrebí haya venido incorporando en sus relaciones con España la constante reclamación territorial con distinta intensidad, generando ciclos periódicos de normalización y de inestabilidad con mayor o menor grado de tensión en las relaciones bilaterales. Máxime, cuando ambas naciones comparten un espacio euro mediterráneo y del África Occidental sobre el que aspiran proyectar sus intereses políticos y económicos; lo cual no contribuye precisamente a limar posibles asperezas y desencuentros.

Tensiones que, desde una perspectiva de las amenazas híbridas y la explotación de las ventajas derivadas de la presencia de zonas grises y del recurso a estrategias de conflictividad irrestricta⁴ podrían encajar en un supuesto recurrente de lawfare (Del Valle, 2007; González García, 2007). Neologismo que proviene de los vocablos *law* (derecho) y *warfare* (guerra), que permite caracterizar situaciones anómalas que se producen en los ámbitos político, normativo y jurisdiccional, que perfectamente podría servir para englobar y comprender algunos aspectos de los episodios acaecidos en las últimas décadas expresivos de las relaciones hispano-marroquíes.

Consiste, grosso modo, en el empleo del Derecho como instrumento o arma de una guerra no convencional, al objeto de lograr fines que van más allá de la propia ley (Dunlap, 2001; Andrei Josan, 2015; Jones, 2016; Suberviola, 2016). A grandes rasgos, el “uso estratégico del Derecho con la finalidad de deslegitimar, perjudicar o aniquilar a un enemigo” (Zanin Martins y Teixeira, 2020: 5). Implica, por consiguiente, el uso (incluyendo el mal uso) del Derecho como un medio para conseguir un objetivo operacional, que de otra manera tendría que alcanzarse con la disposición de medios militares (uso de la ley como arma de guerra) (Dunlap, 2008; Kittrie, 2016): sustituir la utilización de las armas en la procura de la satisfacción de intereses estratégicos. Esto es, asimilar su empleo como “un método de guerra donde la ley se usa como un medio para alcanzar un objetivo militar⁵”; lo que vendría a significar, evocando el concepto más

Occidental, en línea con el reconocimiento que el Sr. Trump, entonces presidente de los EE.UU., hizo de la soberanía marroquí sobre dicho territorio. Un reconocimiento que posicionó a los países europeos con el Frente Polisario, en el sentido de reconocer que el Sáhara es un territorio no autónomo pendiente de descolonización, de conformidad con la doctrina de las NN.UU. El Diario (18.05.2021); El País (19.05.2021, 20.05.2021 y 01.06.2021).

⁴ En la obra *Unrestricted Warfare* (1999), elaborada por los coroneles chinos, Qiao LIANG y Wang XIANGSUI, plantearon en sus páginas cómo llevar la confrontación más allá del ámbito estricto de la guerra al objeto de maximizar la disposición y capacidad del empleo de los medios de injerencia. Charles DUNLAP, al que de forma generalizada se le atribuye la paternidad del aporte conceptual primigenio o, al menos, el ponerlo en boga a través de sus trabajos *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts* y *Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?*. Paternidad puesta en duda al atribuírsele por igual a otros autores como John CARLSON y Yeomans NEVILLE en 1975, quienes lo definieron como una táctica en la que la guerra era reemplazada por batallas jurídicas (Carlson & Neville, 1975).

⁵ Existen pluralidad de ejemplos: desde la orquestación de estrategias publicitarias-comunicativas combinadas con el planteamiento de exigencias del cese inmediato de las hostilidades y la exigencia de responsabilidades a través del ejercicio de las herramientas conferidas por el Derecho Internacional Humanitario, hasta provocar la intervención de la Corte Penal Internacional con el fin de deslegitimar social y políticamente ante la Comunidad Internacional las campañas militares protagonizadas por algún país o coalición de países. Piénsese, por ejemplo, el conjunto de movilizaciones pasadas y presentes en contra de las campañas de intervención militar de Israel en Gaza, en su pretendida guerra justa contra la organización terrorista HAMAS. De igual manera se describe como lawfare la estrategia de China para dirimir los conflictos limítrofes y de soberanía sobre el Mar de China Meridional. O aludiendo a Rusia, cómo se refleja

provocador de la obra de Clausewitz, “la continuación de la política por otros medios” (2014 reedición).

EL DERECHO COMO INSTRUMENTO DISUASORIO ANTE EL POTENCIAL RIESGO DE CONFLICTIVIDAD: PRIOR TEMPORE POTIOR IURE

Centrándonos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, conviene determinar el alcance jurídico de los instrumentos legales cuya aplicación resultaría de utilidad en aplicación del derecho de legítima defensa, como piedra angular de su protección, llegado el supuesto de una agresión marroquí.

Idea relevante, en tanto confiere a las actuaciones de lawfare el reconocimiento de un “acto político” y, por consiguiente, absolutamente racionales. En último término consistiría, expresado de forma muy simplificada, en sistematizar la instrumentalización del Derecho en contextos a priori pacíficos, mimetizando el empleo de las herramientas jurídicas como si de operaciones de índole militar se tratase. Una aproximación instrumental (*lawfare instrumental*), que abarcaría el empleo de instrumentos legales para alcanzar efectos iguales o similares a la acción cinética militar convencional (Kittrie, 2016: 17).

Denota el abuso de las leyes y sistemas judiciales para perseguir fines estratégicos militares, pero también políticos. Extralimitar maliciosamente las capacidades que confieren los procedimientos legales y los ordenamientos jurídicos para intimidar y dañar a los oponentes hasta su derrota (erradicación o neutralización de la amenaza en términos militares), en un pretendido campo de batalla legal (Romano, 2019a; Aquino, 2021; Oliván, 2022).

En todo caso, la clave de bóveda que ha propulsado el interés por el lawfare y su prolijo desarrollo y empleo radica en las transformaciones operadas en las últimas décadas en el escenario de la seguridad y la defensa: el auge de los escenarios de las guerras híbridas o no convencionales (Luban, 2008; Dunlap, 2009; Muñoz Mosquera y Bachmann, 2006; Kittrie, 2010), la conflictividad asimétrica y la proliferación de las zonas grises, cuyas características, a su vez, han impulsado sobremanera la potencialidad lesiva multinivel del lawfare. Y por el hecho de que resulte un instrumento accesible con abrumadores resultados de éxito en campos tan variados como la política (Romano, 2022), la economía, los conflictos bélicos o alimentando la conflictividad social y el desgaste institucional. Se ha revelado como una herramienta multifunción con una capacidad pluriofensiva nada desdeñable en términos de coste-beneficio de su implementación.

Una de sus derivas más importantes consiste en su identificación como “el recurso a instrumentos jurídicos, a la violencia inherente al Derecho, para cometer actos de coerción política” (Comaroff, 2001; 2006); esto es, la utilización de la ley para condicionar el ejercicio del poder (Russell, 2014). Coerción política entendida en el sentido más amplio posible como el “uso indebido de instrumentos jurídicos para fines

la guerra legal desatada en paralelo a la convencional entre ésta y Ucrania a raíz de su invasión (cruce de acusaciones de genocidio, de cometer crímenes de guerra transgrediendo el Derecho Internacional, anexiones territoriales de facto, arrogarse derechos de intervención amparados en el deber legítimo de “proteger a los ciudadanos rusos” frente a la vulneración de sus derechos fundamentales en espacios geográficos limítrofes a Rusia...). Se describe también como lawfare las políticas dirigidas a dificultar la defensa legal de militares y civiles detenidos indefinidamente en Guantánamo, mantenidos en un limbo legal bajo el rubro de “combatientes ilegales” por su presunta vinculación con organizaciones terroristas. O, en otro orden de supuestos, la protección frente a la legislación internacional del personal militar estadounidense desplegado en el extranjero (Morrissey, 2011; Hasian, 2014; Cheng, 2012).

de persecución política, destrucción de la imagen pública e inhabilitación de un adversario” (Romano, 2019b) que, generalmente, se combina con una amplia cobertura de prensa para presionar al acusado y su entorno, potenciando así su vulnerabilidad. Un fenómeno poliédrico con profundas implicaciones y derivas económicas, geopolíticas, políticas, culturales, jurídicas y sociales (Dunlap, 2010; Cañete, 2018; Proner, 2019) así como para la seguridad y la defensa de la integridad de la soberanía española, para el supuesto que nos ocupa.

De ahí los intentos denodados de Marruecos de justificar el agravio territorial español y la relevancia de que España construya un alegato jurídico sólido respecto de la titularidad de la soberanía sobre los territorios afectados por las reclamaciones alauitas. Marruecos, a través de su estrategia trata de sembrar el desconcierto a través de la manipulación informativa, la tergiversación del relato, la saturación de lo contado, la desviación espuria del empleo de los instrumentos legales, el fomento de la mala praxis jurisdiccional, al objeto de oscurecer el teatro de operaciones, además del propio mensaje. Objetivo: socavar el buen funcionamiento de las instituciones, corromper el debate público, erosionar la confianza en las instituciones, manipular a la opinión pública y condicionar la política, indistintamente de su vertiente interior o exterior.

Como aduce Josep Baqués (2023), a sabiendas de la inviabilidad de una operación militar unilateral, Marruecos motiva la inestabilidad de los territorios reivindicados a través de una estrategia de “zona gris”, suscitando en última instancia un debate en el seno interno del estado y la ciudadanía española acerca de las problemáticas que representan estos enclaves. Marruecos ha demostrado por lo tanto el carácter incontenible de sus reivindicaciones territoriales. En este sentido, aunque la posibilidad de una nueva ofensiva que replicase las características de Perejil parece hoy remota e improbable, la realidad es que la naturaleza impredecible del reino alauí obliga a España a mantenerse activamente firme en su defensa de la españolidad de las plazas disputadas.

Por todo ello, sin ánimo de perderse en los anales de la historia si es importante incidir en el discurso jurídico de la legítima titularidad de los territorios disputados contenido en el acervo jurídico conformado por tratados y convenios internacionales existentes donde se constata fehacientemente la españolidad indubitada de los territorios. Evidencias jurídicas que permiten defender y legitimar la postura española frente a los intentos (frustrados) y anhelos de posesión marroquí.

Así, recurriendo al aforismo jurídico “*Prior tempore, potior iure*”, que significa que aquel que es “Primero en el tiempo, dispone de una pretensión más poderosa; de una mejor expectativa en el derecho respecto de otro”. Principio jurídico que establece que, en caso de conflicto entre derechos que se presentan sobre la misma cosa, la prioridad se le dará a quien adquirió ese derecho primero en el tiempo.

En otras palabras, el derecho más antiguo prevalece sobre el más reciente. De ahí la relevancia de subrayar el derecho histórico sobre los territorios sobre los que Marruecos pretenden cernir la duda jurídica y la disputa. En concreto, la firma del tratado de Paz de Lisboa, entre España y Portugal el 13 de febrero de 1668 consolidó la españolidad de Ceuta. Y, en lo que respecta a Melilla, se produjo su conquista mucho antes en tiempos de los Reyes Católicos en 1497, cuando Marruecos aún siquiera existía como sujeto jurídico (Valle Gálvez, 2017). Desde entonces, se han sucedido multitud de episodios históricos en lo que Marruecos ha intentado anexionarse estos territorios

infructuosamente, generando acuerdos y tratados⁶ que han sido sistemáticamente incumplidos en su afán de extender su soberanía sobre Ceuta y Melilla.

Por su parte, el gobierno marroquí para reivindicar la pertenencia de Ceuta y Melilla ha recurrido al ardid jurídico de tratar de internacionalizar el asunto de ambas plazas de soberanía. Ya en 1958, el representante marroquí, Mohamed V afirmaba que Ceuta y Melilla formaban parte del Reino de Marruecos y que su situación era contraria al Derecho internacional e incompatible con la soberanía e integridad de su país. O incluso solicitando a EE. UU. que afirmara el carácter colonial de Ceuta y Melilla, cuestión sobre la que el país americano ha permanecido en silencio (Cueto, 2022).

No solo eso, sino que ha intentado apoyarse en instituciones internacionales como la ONU, que no ha procedido, puesto que no considera desde el ámbito internacional a las ciudades como plazas coloniales, sino que pertenecen de pleno derecho al territorio español, como además atestigua la Constitución Española⁷.

Por el contrario, sí que ha encontrado apoyo en otras instancias internacionales como la Organización para la Unidad de África o la liga de Estados Árabes, para las cuales la situación colonial supone un peligro para la seguridad del continente africano. De igual forma han intentado asimilar la situación de ambas plazas de soberanía a la postura sobre Gibraltar como un territorio a descolonizar. Hecho inadmisible, puesto que Ceuta y Melilla han pertenecido a España desde mucho antes de que se instaurara el propio gobierno marroquí, tal y como ya se ha expresado, frente a la anexión unilateral del Peñón por parte de Inglaterra. Además, la pertenencia de ambas ciudades a España siempre ha sido acorde a los principios de la Carta de Naciones Unidas, y no solo eso, sino que Marruecos lo ha admitido en diversos tratados⁸, de los que ahora se desdice, tanto a nivel internacional, como en acuerdos bilaterales entre ambos países.

Ante estas ofensivas, España siempre ha actuado de la misma forma, afirmando su soberanía sobre Ceuta y Melilla, respondiendo a cada mención sobre ellas con una declaración de españolidad, amparada por el Derecho internacional. Quizá sea hora de adaptar las estrategias a los nuevos escenarios de lawfare, con el fin de evitar sorpresas estratégicas como la “marcha verde”, una operación estratégica de inteligencia jurídico-

⁶ Por citar algunos de los más relevantes acuerdos: el Tratado de paz, amistad, navegación, comercio y pesca (1799); el Tratado de paz y amistad de Wad Ras o Tetúan (1860), por el que se fija los límites de las ciudades de Ceuta y Melilla ampliando sus fronteras. Acuerdo en el que se produjo el mayor reconocimiento de españolidad de ambas ciudades por parte del Magreb; la Convención hispano-marroquí de Fez (1866), a través del que se otorgaba el derecho a España de realizar transacciones con Marruecos a través de un servicio aduanero instaurado en los enclaves (Sagnella, 2018).

⁷ Respecto de Ceuta, de su Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 1/1995, es la de ciudad autónoma dentro del Estado español. Además, está considerada como territorio periférico de la Unión Europea, con un tratamiento fiscal especial. Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, B.O.E., núm. 62, de 14.03.1995. Ver, Disposición Transitoria 5ª de la Constitución Española. Por otro lado, la ciudad de Melilla, (Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, BOE, nº 62, de 14.03.1995).

⁸ Respecto a la delimitación de sus actuales fronteras, las mismas se detallan en varios Tratados y Convenios de los siglos XVIII y XIX, firmados entre el Reino de España y el entonces Sultán de Marruecos, y en donde queda expresamente plasmada la soberanía española sobre el territorio. Estos Tratados y Convenios serían los siguientes: Tratado de Paz y de Comercio, firmado en Marrakech, el 28 de mayo de 1767; Tratado de Paz, Amistad, Navegación, Comercio y Pesca, de 1 de marzo de 1799; Acuerdo satisfaciendo varias reclamaciones entre el Gobierno Español y el Sultán de Marruecos, firmado en Tánger a 25 de agosto de 1844 y Convenios para su ejecución en lo referente a los límites de Ceuta, firmados en Tánger y Larache a 7 de octubre de 1844 y 6 de mayo de 1845; Acta de Ejecución del Acuerdo de 25 de agosto de 1844, firmada en 7 de octubre de 1844; y Tratado de Paz y Amistad firmado en Tetuán el 26 de abril de 1860.

política en toda regla (Fernández Álvaro, 2022), que pudiesen suponer finamente un menoscabo territorial irreversible.

LA TENSIÓN ENTRE LA POLÍTICA Y EL DERECHO: LA INTERPRETACIÓN DE LOS COMPROMISOS GENERADOS POR LA NORMA

A la pregunta de si es factible una confrontación bélica entre España y Marruecos motivada por los territorios de Ceuta y Melilla, la respuesta debe ser que, aunque altamente improbable, no es un escenario ni mucho menos imposible. Ya han existido desavenencias en el pasado y producto de las continuas reivindicaciones alauitas, y pese a que en ciertos momentos históricos se ha podido apreciar una pretendida amistad y cooperación entre ambas⁹ orillas del Mediterráneo, todo apunta hacia una subyacente intención de Marruecos de hacerse con ambos territorios. Y, por consiguiente, España deberá estar preparada para la defensa de su integridad territorial.

Por ello, ante un acto de agresión marroquí en pos de asumir el control territorial de alguna o de ambas ciudades o de alguno de los territorios del norte de África, la respuesta del derecho es incuestionable: la legítima defensa del territorio de un estado, según el Derecho internacional, permite que un país repela un ataque armado ilegítimo, utilizando la fuerza de manera proporcional y necesaria para defender su integridad territorial y seguridad nacional. Derecho inherente de los estados reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, concretamente en el artículo 51 que establece el derecho a la legítima defensa individual¹⁰ o colectiva hasta que el Consejo de Seguridad de la ONU haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Una correcta interpretación exige que dicho ataque debe ser de naturaleza grave y de tal magnitud, que justifique el uso de la fuerza. No cualquier uso de la fuerza constituye un ataque armado, sino aquellos que son considerados más graves. Lo cual representa no pocas dificultades en este estadio evolutivo de las guerras en el que nos encontramos

⁹ Principalmente a través del Tratado de paz y amistad celebrado entre España y Marruecos en Tetuán el 26 de Abril de 1860; Tratado entre España y Marruecos para arreglar las diferencias suscitadas sobre el cumplimiento del Convenio de límites con Melilla de 1859 y del Tratado de Paz de 1860, firmado en Madrid el 30 de Octubre de 1861; Acta de Demarcación de los nuevos límites de la plaza de Melilla y su campo neutral, y el Acuerdo relativo a su conservación, firmado en español y árabe, la primera en Tánger a 26 de Junio de 1862 y el segundo en el campamento de Draa-Es-Seyet (en frente de Melilla) a 14 de Noviembre de 1863; Acta de Replanteo de los límites jurisdiccionales de la plaza de Melilla, firmada en la misma el 29 de abril de 1891; y Convenio entre España y Marruecos para el cumplimiento de los Tratados vigentes entre ambos países en la parte referente a Melilla, firmado en Marruecos a 5 de Marzo de 1894; la *Declaración conjunta hispano-marroquí por la que se pone fin al régimen establecido en Marruecos en 1912, de 7 de abril de 1956* (B.O.E., núm. 63, de 04.03.1957.), refiere de forma expresa el respeto de la soberanía e integridad territorial de Marruecos y de forma implícita la soberanía española sobre sus territorios en el norte de África. Y, finalmente, en el *Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, de 4 de julio de 1991*, ambas partes se comprometen a cumplir de buena fe las obligaciones derivadas del Derecho internacional, lo cual implicaría el respeto de la integridad territorial según las normas internacionales.

¹⁰ Art. 51 de la Carta de Naciones Unidas: "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente ante un ataque armado contra un Estado, el resto de Estados socios o parte de una misma organización internacional, podrán prestar toda la ayuda requerida, incluso la militar, para repeler el ataque, y hasta la intervención del Consejo de Seguridad, quien ostenta la competencia primordial en materia de seguridad y defensa.

caracterizado por el recurso a medios híbridos y el lawfare. Lógicamente, la respuesta deberá ser necesaria para repeler el ataque y además, debe constituir la última opción, habiendo agotado otras vías pacíficas de resolución del conflicto.

Para estos supuestos, el uso de la fuerza debe ser proporcional a la amenaza que se enfrenta, haciendo un ejercicio de autocontrol para no extralimitarse en el recurso a la fuerza, yendo más allá de lo necesario para defenderse, dado que la legítima defensa no permite un uso ilimitado de la fuerza. Y la única forma de poder garantizar este derecho es contar con plena autonomía defensiva para repeler cualquier injerencia preservando la soberanía e integridad territorial.

Pero, además de las capacidades propias, se da la circunstancia de que España forma parte de organizaciones supranacionales que contemplan cláusulas defensivas de sus países miembros. Y es a tenor de la existencia de estos compromisos que se suscita un debate vívido sobre si las ciudades de Ceuta y Melilla se encuentran amparadas jurídicamente bajo estos preceptos normativos. A nuestro juicio, las cláusulas normativas son claras. Su naturaleza, la esencia del compromiso defensivo y su espíritu. Cuestión distinta es la interpretación que se les confiera. Y es que también hay que recordar que existen antecedentes en los que la política y la “interpretación” de los compromisos generados por la norma han quebrantado la premisa de solidaridad. Los recelos hacia la emisión de un comunicado en apoyo de un estado miembro cuya integridad territorial resulte amenazada puede desembocar en el bloqueo para la activación de las cláusulas de defensa colectiva. Para el supuesto que nos ocupa, baste recordar el incidente del Islote Perejil y cómo quedaron reflejadas la tibieza de Reino Unido y Francia, debido a sus especiales intereses en la zona del Estrecho en competencia con España y sus relaciones bilaterales con Marruecos, respectivamente.

Tampoco sorprendería una respuesta ambigua por parte de Estados Unidos a tenor de sus magníficas relaciones históricas con Marruecos. El eje Washington-Rabat construido sólidamente a lo largo de las últimas décadas no favorece precisamente a los intereses de España que, tradicionalmente, ha mostrado una actitud ambivalente hacia EEUU, pivotando desde de administraciones proamericanas como la de José María Aznar a otras si no radicalmente antiamericanas, sí plagadas de gestos distanciadores como la retirada de las tropas de Irak bajo el mandato de Rodríguez Zapatero o el alineamiento geoestratégico reciente con China en un episodio de guerra abierta arancelaria entre este país y EEUU. Circunstancias que, en todo caso, alimentan en Washington la percepción de que no somos un aliado fiable frente a un aliado indubitado como Marruecos.

Todo apunta a que resulta más que previsible que cualquier controversia suscitada entre ambos países tendrá una magnitud, que no solo tendrá repercusiones bilaterales, sino que su incidencia alcanzará niveles europeos e internacionales, promovidos en mayor o menor medida por los propios intereses de las partes en disputa y por a relevancia geopolítica que atesora el Estrecho de Gibraltar para el conjunto de la comunidad internacional. Además, el pasado incidente del Islote Perejil acaecido en el año 2022 constituye a nuestro juicio, una antesala muy útil para valorar los posibles derroteros jurídicos que podría adoptar tal desencuentro.

En el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de la que España es miembro, su artículo 5 recoge una cláusula de legítima defensa. Sobre la viabilidad de su aplicación para el caso que nos ocupa se ha debatido profundamente a tenor de la literalidad del artículo 6 del mismo según éste aclaraba inicialmente que el ataque armado debería producirse en el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción

de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer¹¹. Redacción que abría espacio para interpretar que no sería objeto de activación en un supuesto de confrontación que implicase a Ceuta y Melilla.

Sin embargo, a raíz de la Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid en 2022 para la reforma de su concepto estratégico, motivada igualmente por el interés estratégico de desarrollar el denominado “flanco sur de la OTAN” (García Cantalapiedra y Barras Tejudo, 2015), se han producido una serie de reformas que permitirían la activación del amparo de la OTAN en caso de ataque a Ceuta y Melilla, ya que, si bien los Artículos 5¹² y 6 del Tratado efectivamente no citan expresamente a ambas ciudades españolas, el Artículo 4 por el contrario sí que las ampara al menos (o mejor dicho, ¡qué menos!), al recoger en su articulado el que “Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada”. No se trata de una aplicación inmediata. Posibilita la petición de ayuda de la Alianza, aunque no existen garantías políticas formales de que esta llegue a materializarse. Y dadas las circunstancias que rodean al caso actualmente, como la volubilidad de la Administración Trump y las excelentes relaciones con Marruecos, la duda razonable está presente. Por lo que España deberá a futuro trabajar y cuidar estratégicamente sus relaciones internacionales y bilaterales con Estados Unidos para equilibrar la balanza, llegado el caso. Y es que invocar el artículo 5 no deja de constituir en gran medida una decisión de índole política (Yturriaga, 2024).

En todo caso, los cambios operados en el Concepto Estratégico de la OTAN benefician a Ceuta y Melilla al insistir más en la integridad territorial, afirmando en su punto 6: “La zona euroatlántica no está en paz. La Federación Rusa ha violado las normas y principios que contribuyeron a un orden de seguridad europeo estable y predecible. No podemos descartar la posibilidad de un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados. La competencia estratégica, la inestabilidad generalizada y las crisis recurrentes definen nuestro entorno de seguridad más amplio. Las amenazas a las que nos enfrentamos son globales y están interconectadas”.

En lo que respecta a la protección de la integridad territorial de los países aliados: “Si bien la OTAN es una alianza defensiva, nadie debe dudar de nuestra fuerza y determinación para defender cada centímetro del territorio aliado, preservar la soberanía y la integridad territorial de todos los aliados y prevalecer contra cualquier agresor”.

¹¹ Art. 6: “A efectos del artículo 5, se considerará ataque armado contra una o varias de las Partes, el que se produzca: -Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las Partes en la zona del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer. -Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las Partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer”.

¹² Artículo 5: “Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Finalmente, el documento hace referencia a su vez a las “tácticas híbridas” para desestabilizar a los países de la OTAN a través del empleo, tanto directamente como mediante intermediarios, de actividades maliciosas en el ciberespacio y el espacio, promoviendo “campañas de desinformación, instrumentalizando la migración, manipulando los suministros energéticos y empleando la coerción económica y jurídica, por lo que sensibiliza a la institución en relación con la situación española.

De otra parte, desde la perspectiva de la Unión Europea y su Política de Seguridad y Defensa, con ocasión del Tratado de Lisboa, se incluyó una cláusula de legítima defensa (artículo 42.7 TUE). En lo que nos interesa, la clave reside en enfatizar el marco geográfico de aplicación de dicha cláusula. En efecto, este artículo 42.7 menciona una agresión armada en el territorio de un Estado miembro, sin distinguir si dicho territorio se halla en la zona continental o fuera de ella. Por tanto, la Unión Europea prevé una legítima defensa global sobre cualquier territorio bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros. De este modo, cabe la legítima defensa igualmente ante ataques sobre el territorio de un Estado miembro que no se encuentre en el continente europeo, como es el caso que nos ocupa de los enclaves de Ceuta y Melilla. Se infiere en consecuencia, un mayor compromiso y garantía de protección territorial (e incluso podría que argumentarse que más fiable) en el marco de la UE, frente a una posible agresión que atentase contra la singularidad territorial de España (Del Valle, 2012).

La nueva *Brújula Estratégica europea* (Estrategia europea en materia de seguridad y defensa, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2022¹³) es clara al respecto al reafirmar la solidaridad entre los Estados miembros y en base al art. 42.7 TUE (cláusula de legítima defensa global sobre cualquier territorio bajo soberanía o jurisdicción de los Estados miembros), cuando uno de ellos sea objeto de una agresión armada en su territorio. Y esta solidaridad se llevará a cabo desde un enfoque integral, esto es acudiendo a todos los medios disponibles ya sean de naturaleza civil, como militar¹⁴.

Desde luego no debe pasar desapercibida la estrategia de Marruecos al tratar de utilizar su posición de ventaja estratégica con terceros países como Estados Unidos o Francia para tratar de soslayar el Derecho Internacional, lo cual tienen su importancia si se tiene en consideración el hecho de que ambos son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, y compiten en términos geopolíticos con España en la zona de África Occidental y del Mediterráneo.

Para el caso que nos ocupa, el segundo mandato de Trump ha despertado grandes interrogantes sobre cómo va a afectar a la siempre tensa relación entre España y Marruecos. La predilección del inquilino de la Casa Blanca por la monarquía alauí (que goza del estatus de *aliado preferencial* fuera de la OTAN) (Zoubir, 2006), quedó muy clara cuando en 2020 declaró su apoyo sin fisuras a la pretensión marroquí de anexión del Sáhara Occidental. A cambio de este posicionamiento sin precedentes, el hijo de Hassan II hizo las paces con Israel en el marco de los «Acuerdos de Abraham» e inauguró una era (también inusitada) de colaboración con el estado hebreo tanto militar como económica que no ha dejado de aumentar.

¹³ Doc. Consejo 7371/22, Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa - Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, de 21 de marzo de 2022. Ver, igualmente, Doc. Consejo 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de junio de 2016.

¹⁴ En este contexto, debemos mencionar la *Dimensión Mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, la cual facilita el diálogo y la participación de los Estados mediterráneos, como Marruecos, en las cuestiones de seguridad y defensa de la UE.

Por todo ello no hay duda de que Mohamed VI, en una hipotética confrontación con España buscará rápidamente su multilateralización para tratar de bloquear, en la medida de lo posible, la efectividad del Derecho en beneficio del protagonismo de la política, buscando aprovechar el respaldo americano y francés para reafirmarse en su relación con el Gobierno español porque es lo que hace siempre. Además de buscar por descontado el respaldo de la Liga Árabe y la Organización para la Cooperación Islámica a sus reivindicaciones.

Las lecciones extraídas del incidente del Islote perejil han resultado muy aleccionadoras sobre los posibles derroteros por los que podría discurrir un episodio de confrontación de mayor calado por el control de las ciudades de Ceuta y Melilla. Como aduce Díaz, a nuestro juicio con bastante acierto, el sistema de seguridad y defensa español es altamente dependiente de su pertenencia a organismos internacionales como la UE y la OTAN. Por ello, su implicación en un hipotético conflicto resulta fundamental para España para hacer valer sus aspiraciones de soberanía territorial. Sin embargo, existe el riesgo de que las fórmulas diplomáticas empleadas por estos organismos para demostrar su solidaridad con España no terminen materializándose en el plano operativo, como aconteció en el pasado, por lo que la posibilidad de emprender una operación conjunta para retomar o defender ambas o alguna de las ciudades podría quedar descartada (Díaz, 2022). Y es que, en el incidente de Perejil, si España hubiera escuchado ciegamente las recomendaciones del campo de seguridad europeo, el desenlace de la crisis hubiera sido muy diferente puesto que la operación Romeo Sierra no habría llegado a materializarse. A pesar de que la UE y la OTAN sirvieron de gran ayuda para la legitimación de las reclamaciones españolas, los intereses enfrentados entre los estados miembros, especialmente de aquellos que reconocían al reino alauí como un importante socio comercial y cooperador clave en materia migratoria (Hueta, 2002), impidieron la defensa contundente de la integridad territorial española.

La crisis de Perejil expuso la falta de capacidad de liderazgo de las distintas instancias europeas para actuar como garante de solidaridad, y demostró la ineficacia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea para defender los intereses declarados de un estado miembro cuando un tercer estado ha cruzado las líneas rojas establecidas (Monar, 2002; Hueta, 2002). La posterior implicación y éxito de los Estados Unidos como garante de paz en el conflicto representó un fracaso institucional para la UE, ya que la mediación de Colin Powell (el interés del Departamento de Estado de los Estados Unidos por actuar como mediador en la crisis se atribuye a la relevancia de ambos países como aliados estratégicos para los Estados Unidos), manifestaba el escepticismo tanto de Marruecos como de España con respecto a la labor de la UE como potencia conciliadora (Gold, 2010). Además, la inoperancia de la UE connotaba la debilidad de una organización supranacional que, en comparación con otras grandes potencias, veía mermada su relevancia internacional por la falta de unidad, liderazgo y determinación en sus acciones.

La responsabilidad sobre la resolución del conflicto hubiera quedado relegada por tanto exclusivamente al ámbito diplomático, donde se podría argumentar de forma hipotética que la voluntad imperialista del reino alauí se hubiera impuesto a las reivindicaciones del gobierno español. Si bien es cierto que la vehemencia en la respuesta española a través de la operación Romeo Sierra fue criticada por sectores de la prensa y la comunidad internacional, la contundencia en su simbolismo y en sus resultados parece no se podría haber equiparado a través de la vía diplomática (Díaz, 2022). Por lo que cabe insistir en la relevancia de contar con autonomía defensiva suficiente para poder disuadir

y, llegado el caso, afrontar con éxito, cualquier intento marroquí de cuestionar la integridad territorial española.

CONCLUSIONES

El clásico estatus binario “guerra y paz” ha dejado de ser explicativo del mundo y sus problemáticas (Hobsbawm, 2013). Nos sumergimos en una Era en la que aparentemente todo va bien, pero bajo la superficie de la cotidianeidad normalizada se desatan y conviven una pluralidad de conflictos de diversa intensidad y virulencia. Conflictos encubiertos -ni declarados, ni reconocidos, simplemente invisibilizados-, las guerras culturales y las de naturaleza no militar; guerras sin combates; conflictos dirigidos con toda suerte de medios no convencionales, desde la subversión a las sanciones, de la intoxicación informativa y los *fake news* a los asesinatos selectivos, que constituyen una nueva tipología de conflictividad subrogada. Una suerte de estatus de conflicto permanente de intensidad variable, interminable, en la que el campo de batalla se hace ubicuo. Aliados y enemigos se entrelazan con diversidad de significados según el momento y el contexto. Como subraya Galeotti, nuestros aliados hoy pueden ser nuestros oponentes mañana (2023: XII y ss.).

Realidad que impele a que, en un futuro, las naciones estarán obligadas a ser cada vez más imaginativas y flexibles en la estructuración y diseño de sus respectivos esquemas de seguridad. Los estados capaces de conjugar realidades y herramientas disponibles, logrando desenvolverse en este contexto, dispondrán de multitud de oportunidades frente a los que no consigan adaptarse.

Ante la tesitura descrita en la que se encuentra inmersa la seguridad internacional, ceñirse al estricto cumplimiento de los preceptos y mandatos del imperio de la ley y del Estado de Derecho actuales, representa otro reto en sí mismo. Los Estados miembros como conjunto deberán ser capaces de proteger a la ciudadanía, defender los principios, valores e intereses comunes que les unen y que dan sentido a la construcción supranacional europea, y contribuir a configurar un escenario internacional pacífico y seguro. Y, para alcanzar estos objetivos básicos presentes en todos los textos estratégicos comunitarios y lograr implementar un espacio seguro compartido (Steinberg, Anchuelo y Feáns, 2019), deberán igualmente de abstenerse de recurrir a cualquier medio que no encaje en esta premisa. Lo cual, no siempre resultará fácil.

En lo que respecta a España su postura se ha mantenido sobre la base jurídica que le proporciona el Derecho internacional y el régimen de descolonización, así como el sustento que le brinda la historia, al considerar que dichas regiones geográficas en disputa se encontraban bajo soberanía española desde fechas lejanas, anteriores al establecimiento del protectorado sobre Marruecos.

Pese a ello, lo cierto es que más allá de los avances y retrocesos de las relaciones bilaterales entre ambos estados, la política marroquí respecto de los territorios españoles en el Norte de África no ha mutado. La presión territorial sobre España es una constante que permanece, variando simplemente de intensidad en virtud de la evolución y deriva de las circunstancias coyunturales. Previsiblemente Marruecos continuará cíclicamente emprendiendo acciones de *lawfare* y ejerciendo presión en todos los frentes que presenten una oportunidad aprovechable con la finalidad de lograr abrir un debate revisionista sobre el statu quo de los enclaves estratégicos de Ceuta y Melilla. Tratará de forzar negociaciones sobre cuestiones relacionadas con su soberanía como manifestación de una estrategia de desgaste a largo plazo de los sucesivos Ejecutivos españoles y de la sociedad

en su conjunto, buscando alcanzar cesiones menores de facto por el camino (política equívoca, además de infructuosa, la de apaciguamiento por parte de España), como por ejemplo en materia de aguas territoriales o de concesiones económicas favorables respecto de la Unión Europea, a la espera de la consecución antes o después de la plena soberanía.

Asumiendo esta realidad como más que probable, confiar únicamente en el Derecho y la superioridad militar española sobre Marruecos, aun siendo ventajosa, parece una estrategia endeble. La cada vez menor disparidad en capacidades militares se traduce en un menor poder de disuasión, y, por ende, menor poder de negociación por parte del Gobierno español (Del Amo, 2021). Marruecos cuenta con importantes lazos estratégicos en el plano militar con Estados Unidos e Israel, por lo que la modernización de sus fuerzas armadas es un proceso que España no deberá perder de vista en un clima de volatilidad política constante.

Destacar la política siempre utilitarista marroquí con respecto al aprovechamiento de las circunstancias internacionales para reivindicar sus intereses territoriales. En esencia, persigue la conquista de objetivos geopolíticos y de prerrogativas bilaterales a través de mecanismos de desestabilización que no llegan a traspasar la frontera del *casus belli*; poniendo en prácticas lo que se conoce como una estrategia de “zona gris”, empleando como palanca de influencia áreas concretas como la migración (Acosta, 2022), el antiterrorismo o la ratificación de acuerdos comerciales (Del Amo, 2021).

Frente a toda esta parafernalia de estratagemas político-jurídicas España debe poner en valor el hecho fronterizo único para la Unión Europea: Ceuta y Melilla son las únicas ciudades europeas con frontera exterior terrestre en África, con todo el potencial que ello conlleva. Esto es, hacer entender a una y otra orilla del Mediterráneo que atacar Ceuta o Melilla es atacar a la Unión Europea y no sólo a España (Del Valle, 2021). Las ciudades autónomas son más que enclaves de suelo español en África, se consideran fronteras externas de la Unión Europea, y por ende sus instituciones y organismos deberán cooperar para solventar cualquier problema que suponga una amenaza o peligro para su estabilidad u orden establecido. Lo que debiera implicar forzar a que Marruecos se pudiera ver sorprendido con sanciones europeas habida cuenta de su mala praxis internacional, perdiendo todos o parte de los acuerdos, convenciones y tratados con la UE (Acosta, 2008; Martínez Capdevila y Martínez Pérez, 2017) por atacar o tratar de menoscabar una parte de su territorio; lo que podría suponer el detrimento o incluso la pérdida de su estatus privilegiado respecto de Europa¹⁵.

De igual forma, España deberá desarrollar ampliamente sus herramientas diplomáticas y habilidades políticas para alcanzar una posición preeminente en la escena internacional además de en el seno europeo, que le permita igualmente implementar simultáneamente un capital relacional de apoyos de otras naciones e instituciones internacionales de toda clase y naturaleza, al tiempo que articula igualmente sutiles estrategias de *lawfare* (¿por qué no?) de tal manera que Marruecos pueda ver comprometidos sus intereses en relación con la Unión Europea y con terceros estados cada vez que pretenda forzar la confrontación. Cuestión que implica lograr equilibrios de poder para neutralizar el apoyo interno de Francia y Estados Unidos en favor de Rabat.

La evolución de los acontecimientos demanda imperativamente que la responsabilidad de la seguridad y, especialmente la defensa de España recaiga íntegramente bajo su

¹⁵ Este marco de relaciones UE-Marruecos fue concebido como el marco de cooperación multilateral a nivel regional, sufriendo un proceso de evolución desde la Declaración de Barcelona (1995) a la Unión por el Mediterráneo (2008), obteniendo Marruecos un Estatuto Avanzado de relaciones con la UE en 2008.

responsabilidad y en los apoyos que le puedan brindar el resto de Estados europeos integrantes de la UE, favoreciendo la consolidación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Acompañar la autonomía defensiva nacional con la superación de la negativa a que exista una autoridad europea sobre cuestiones que se consideran elementos esenciales de la soberanía nacional auspiciado desde el convencimiento de que Europa es incapaz de defenderse por sí sola, dependiendo necesariamente de la implicación de Estados Unidos. Sobre todo, potenciar las capacidades militares reales y creíbles que permitirán a los europeos, dotarse de una infraestructura propia para hacer frente a aquellas crisis que le afecten de forma directa, sin apelar necesariamente a la OTAN o en el caso de que dicha Organización decida simplemente no participar. Superar la clásica concepción que subraya la fuerza política (a veces sobreestimada) y económica con su debilidad militar, dando la razón a quienes describen a Europa como un “gigante económico y un enano político-militar”. En definitiva, asumir un aumento de la contribución a los costes de un sistema de defensa común, que a la postre conlleve que éste deberá tener una estructura institucional autónoma de la OTAN, lo que supondrá una pérdida de peso político de Estados Unidos. Aceptar de una vez por todas la responsabilidad de su propia defensa, sin que suponga una ruptura con la Alianza Atlántica, sino la búsqueda de la complementariedad de responsabilidades (en consonancia con los respectivos intereses geopolíticos, no siempre coincidentes en ambas orillas del Atlántico).

A pesar de lo ambicioso de los planteamientos recogidos en las estrategias nacionales y la voluntariedad europeísta, nuevamente la realidad es que, al menos por el momento y de forma decepcionante para los que abogan por la autonomía defensiva española y europea, la seguridad y especialmente la defensa, dependen todavía en gran medida de Estados Unidos a través del modelo de la OTAN. Y esto se debe a que la transformación del sistema de seguridad europeo requiere de una modificación en las políticas de defensa de los Estados miembros, que les permita conjugar la protección de sus respectivas soberanías nacionales e intereses geopolíticos -no siempre coincidentes entre los integrantes de la Unión Europea-, con las dinámicas de las alianzas militares multinacionales.

No puede obviarse, de cara a la construcción efectiva de una defensa nacional que contribuya a su vez al fortalecimiento de la defensa europea, la necesidad de que se sostenga sobre una base industrial eficaz y competitiva; sin el desarrollo del tejido industrial cualquier pretensión de conformar una estructura de defensa no podrá fructificar. La ecuación es sencilla: sin capacidades, no hay defensa. Es fundamental acometer las prioridades de la inversión en defensa y adquirir las capacidades adecuadas.

Y todo lo reflejado requiere de un elemento clave para que fructifique: que la Unión Europea asuma una mayor responsabilidad política respecto de su seguridad. Y para ello, los europeos debemos ambicionar la consecución de la autonomía estratégica o, al menos, un nivel aceptable de capacidad autónoma de maniobra para afrontar el escenario vigente.

La introducción en el debate de este concepto de “autonomía estratégica”, si bien no es novedoso, si es fundamental. Refleja la evolución de las discusiones en el seno de la Unión y la voluntad de avanzar en materia de seguridad y defensa, al objeto de garantizar la seguridad dentro y fuera de las fronteras comunitarias. Y esto sólo se logra con voluntad política manifiesta para adquirir compromisos y materializarlos. Lo cual, ciertamente no es nada fácil. Baste con tener en consideración la diversidad de intereses y visiones respecto de cómo construir la seguridad y defensa europeas. Desde los posicionamientos que fluctúan abogando por una autonomía, hasta los planteamientos que visibilizan un futuro inseparable y dependiente del paraguas proporcionado por la OTAN; pasando por

posicionamientos intermedios, que basculan más hacia uno u otro lado. Representan un variopinto abanico de visiones. Cuestión esta última que no es baladí, si se tiene en consideración lo complejo que resulta alcanzar este nivel de consenso fruto de la admisión de concesiones, renunciaciones, así como de la construcción de ambigüedades calculadas; todo ello para acomodar la disparidad de visiones sobre cómo articular la seguridad y la defensa europea a futuro.

Si bien, ciertamente, como puede observarse se ha avanzado considerablemente en la implementación de muchas de las medidas acordadas en las Estrategias, largo es el camino aún por recorrer. El problema es que la lentitud en la ejecución de estas iniciativas puede repercutir en un coste exacerbado en términos de oportunidad y consecución de elevados estándares de seguridad. La agilización y flexibilización de los procesos de articulación e implementación de las medidas y estrategias pergeñadas ha de ser muy dinámico, si se quieren acompañar los intereses comunitarios con los particulares de la soberanía nacional.

Por ello, pese a todos los logros conseguidos, el cumplimiento exitoso de los mandatos contenidos en las sucesivas estrategias de seguridad y defensa españolas y comunitarias, y demás documentos estratégicos complementarios, sigue siendo un trabajo en curso (*work in progress*) para España. Aún no dista mucho de alcanzarse el máximo potencial. Y más aún cuando la sociedad española y sus políticos son mayoritariamente renuentes a asimilar el desafiante futuro que se está gestando delante de sus narices y entender que la defensa y salvaguarda de los derechos y libertades, del Estado de derecho y, por supuesto de la integridad territorial frente a iniciativas espurias, requiere también de medios y capacidades de disuasión, seguridad, combate e inteligencia. Será necesario trabajar profusamente a nivel interno y de la UE, en aras de alcanzar la implementación fáctica de un ecosistema europeo de seguridad sólido¹⁶ en el que se concilien autoridad y libertad, orden y justicia, política y derecho. Quizá ha llegado la hora de que tanto España como la Unión Europea se tomen muy en serio la máxima *si vis pacem para bellum* (“Si quieres paz, prepárate para la guerra”), a tenor de la envergadura de los desafíos a su seguridad en ciernes.

SOBRE EL AUTOR:

Daniel Sansó-Rubert Pascual es Profesor de Tendencias Sociales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Actualmente desempeña las labores de secretario académico de la Facultad, así como de la secretaria de Docencia y Profesorado del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG) de la Universidad de Santiago de Compostela.

REFERENCIAS

Acosta Sánchez, Miguel Ángel (2008), “Coopération et Sécurité aux frontières extérieures européennes: le cas du détroit de Gibraltar”, *Annuaire Française de Droit International*, 2008, Vol. 54, pp. 197-225.

— (2022), “La crisis migratoria de 2020 en las islas Canarias: Algunas opciones de solidaridad europea”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, No. 38, pp. 455-485.

¹⁶ Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad (2020).

Andrei Josan, Cristina (2015), “Hybrid wars in the age of asymmetric conflicts”, *Review of Air Force Academy*, Vol. 1, pp. 49-52. https://ns.afahc.ro/ro/revista/2015_1/49.pdf

Aquino Britos, Armando R. (2021), *Lawfare. Estado de Derecho y democracia. Una perspectiva constitucional*, Montevideo-Buenos Aires: Editorial BdF.

Baqués-Quesada, Josep (2023), *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa*, Barcelona: Catarata.

Camps-Febrer, Blanca y Mateos, Óscar (2018), “Marruecos y su nueva política exterior hacia África. Continuidades, discontinuidades y perspectivas”, *Comillas Journal of International Relations*, Vol. 13, pp. 63–77. <https://doi.org/10.14422/cir.i13.y2018.005>

Cañete, Rosa (2018), *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*, Oxfam Internacional.

Carlson, John & Neville, Yeomans (1975), “Whither Goeth the Law: Humanity or Barbarity”, en Smith, Margaret & Crossley, David (Eds.), *The Way Out: Radical Alternatives in Australia*, Melbourne: Lansdowne Press.

Cheng, Dean (2012), *Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare*, The Heritage Foundation.

Clausewitz, Carl V. (2014), *De la Guerra*, Madrid: La Esfera de los Libros.

Comaroff, Jean (2001), “Colonialism, culture, and the law: a foreword”, *Law & Social Inquiry*, Vol. 26, pp. 305- 314.

— (2006), *Law and disorder in the postcolony*, Chicago: University of Chicago Press.

Cué, Carlos y Martín, María (2021), “La presión española y europea frena la crisis en Ceuta, pero cientos de menores quedan en el limbo”, *El País*, 20 de mayo. <https://elpais.com/espana/2021-05-20/marruecos-pone-fin-a-su-desafio-tras-dejar-atras-a-casi-1000-menores.html>

Cueto, Javier C. (2022), “Por qué Ceuta y Melilla pertenecen a España si están en Ceuta”, *BBC News Mundo*, 20 de mayo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59741568>

De Yturriaga Barberan, Jaime A. (2024), “La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea tras la Cumbre de la OTAN de Madrid”, *La Ley Unión Europea*, 2022, Vol. 3, No. 3, pp. 49-67. <https://doi.org/10.56221/spt.v3i3.65>

Del Valle Gálvez, Alejandro (2007), “España-Marruecos: Una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 14, pp. 1-27. <https://revistas.uca.es/index.php/paetsei/article/view/9610>

— (2012), “El Contencioso territorial con España”, en Remiro Brotons, A. (Dir.), Martínez Capdevila, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.

— (2021), “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (1): Ceuta, Melilla y Marruecos”, *Real Instituto Elcano*, 13/VII/2021. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/consolidar-a-la-ue-en-el-area-del-estrecho-1-ceuta-melilla-y-marruecos/>

Díaz Galán, Elena C. (2022), “Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, No. 19, pp. 59-83. <https://revista.ieee.es/article/view/4117/5538>

Doc. Consejo 10715/16, *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, de junio de 2016.

Doc. Consejo 7371/22, *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa - Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, de 21 de marzo de 2022.

Dunlap, Charles J. (2001), *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts?*, Cambridge Carr Center for Human Rights, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

— (2008), “Lawfare today: A Perspective”, *Yale Journal of International Affairs*, No. 3, pp. 146-154.

— (2009), “Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts?”, *Joint Force Quarterly*, No. 54, pp. 34-39.

— (2010), “Does Lawfare need an apologia?”, 43 Case Western Reserve”, *Journal of International Law*, pp. 121-143. https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2347

Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, Bruselas, 24.7.2020 COM (2020) 605 final.

Fernández Álvaro, Alfonso (2022), “La Participación de Estados Unidos en la crisis del Sáhara español: la Marcha Verde”, *Historia Digital*, No. 40, pp. 111-148. <http://fundacionarthis.org/ediciones/ojs/index.php/hdigital/article/view/78/71>

Galeotti, Mark (2023), *Todo es un arma: Una guía de campo para las nuevas guerras*, Madrid: Desperta Ferro Ediciones.

García Cantalapiedra, David y Barras Tejudo, Raquel (2015), “Hacia un nuevo y diferente ‘Flanco Sur’ en el Gran Magreb-Sahel”, *UNISCI Discussion Papers UE-Magreb*, Vol. 39, pp. 11-46. [10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51813](https://doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51813)

Gold, Peter (2010), “Parsley Island and the intervention of the United States”, *Journal Of Transatlantic Studies*, Vol. 8, No. 2, pp. 83-104. <https://doi.org/10.1080/14794011003760244>

González García, Inmaculada (2013), “La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No. 45, pp. 535-574. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/39369>

Hasian, Murdoc (2014), “Biopolitics and hanatopolitics at Guantánamo, and the Weapons of the Weak in the Lawfare over Force-Feeding”, *Law & Literature*, Vol. 26, No. 3, pp. 343-364.

Hobsbawm, Enric (2013), *Guerra y Paz en el siglo XXI*, Madrid: Planeta.

Huerta, Miguel (2002), “La crisis hispano-marroquí de Perejil. Revista de prensa internacional”, *Real Instituto Elcano*. <https://core.ac.uk/download/pdf/42964816.pdf>

Iglesias Onofrio, Marcela (2010), *Conflicto y cooperación entre España y Marruecos (1956-2008)*, Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Jones, Craig (2016), “Lawfare and the juridification of late modern war”, *Progress in Human Geography*, Vol. 40, No. 2, pp. 221-239. <https://doi.org/10.1177/0309132515572270>

Kittrie, Orde (2010), “Lawfare and U.S. National Security”, *Journal of International Law*, No. 43.

— (2016), *Lawfare: law as a weapon of war*, Oxford: Oxford University Press.

La Moncloa (2022), “Comunicado del Gobierno de España”, Presidencia del Gobierno. Nota de prensa del 18 de marzo, párrafo 1.

Liang, Qiao y Xiangsui, Wang (1999), *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.

Luban, David (2008), “Lawfare and Legal Ethics in Guantánamo”, *Stanford Law Review*, Vol. 60, pp. 1981-2026.

Martín, María (2021), “Qué está pasando en Ceuta: claves de la crisis migratoria entre España y Marruecos”, *El País*, 19 de mayo. <https://elpais.com/espana/2021-05-19/que-esta-pasando-en-ceuta-claves-de-la-crisis-entre-espana-y-marruecos.html>

Martínez Capdevila, Carmen y Martínez Pérez, Enrique (Dirs.) (2017), *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, Valencia: AEPDIRI-Ed. Tirant Lo Blanch.

Monar, Jörg (2002), “The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: The Nemesis of Solidarity and Leadership”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, No. 3, pp. 251-255. <https://doi.org/10.54648/5101824>

Morrissey, John (2011), “Liberal Lawfare and Biopolitics: US Juridical Warfare in the War on Terror, Geopolitics”, Vol. 16, No. 2, pp. 280-305.

Muñoz Mosquera, Andrés y Bachmann, Sasha Dov (2006), “Lawfare in Hybrid Wars: The 21st. Century Warfare”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, Vol. 7, pp. 63-87. https://brill.com/view/journals/ihls/7/1/article-p63_4.xml

Oliván López, Fernando (2022), “El Lawfare como ideología judicial: la crisis del sistema político social”, *Nullius*, Vol. 3, No. 2, pp. 1-23.

Peña Díaz, Manuel (2022), “Hacia el Gran Marruecos”, *Crónica*, 25 de marzo. https://cronicaglobal.lespanol.com/pensamiento/20220325/hacia-el-gran-marruecos/660063995_13.html

Peregil, Francisco y Martín, María (2021), “Mohamed VI ordena que se resuelva la cuestión de los menores marroquíes en situación irregular en la UE”, *El País*, 1 de junio. <https://elpais.com/espana/2021-06-01/mohamed-vi-ordena-que-se-resuelva-la-situacion-de-los-menores-en-la-ue-tras-la-llegada-de-miles-de-ninos-a-ceuta.html>

Proner, Carol (2019), “Lawfare como herramienta de los neofascismos”, en Guamán, Adoración; Martín, Sebastián y Aragoneses, Alfons (Dir.), *Neofascismo. La bestia neoliberal*, Madrid: Akal.

Rid, Thomas (2021), *Desinformación y guerra política. Historia de un siglo de falsificaciones y engaños*, Barcelona: Ed. Crítica.

Romano, Silvina (Comp.) (2019a), *Lawfare: Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires-Madrid: CELAG-Mármol Izquierdo Editores.

— (2019b), “Introducción. Lawfare, judicialización de la política y neoliberalismo en América Latina”, en Romano, Silvina (Comp.), *Lawfare. Guerra judicial y neoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires: Ediciones Mármol Izquierdo.

— (2022), “Lawfare: de la guerra contra la política a la antipolítica”, *Sul Global*, Vol. 3, No. 1, pp. 115-126.

Russell, Bertrand (2014), *El poder. Un nuevo análisis social*, Barcelona: RBA Libros (reedición).

Sagnella, Ángela (2018), “De presidios a heterotopías fronterizas: análisis de la transformación histórico-política de Ceuta y Melilla”, *Cultura Latinoamericana*, Vol. 27, No. 1, pp. 290-295.

Sánchez, Gabriela y Castro, Irene (2021), “Marruecos provoca una crisis con España utilizando a su población para desestabilizar la frontera de Ceuta”, *El Diario*, 18 de mayo. https://www.eldiario.es/politica/marruecos-provoca-crisis-espana-utilizando-poblacion-desestabilizar-frontera-ceuta_1_7947531.html

Steinberg, Federico; Anchuelo, Álvaro y Feás, Enrique (2019), *La Unión hace la fuerza: Europa ante los desafíos del siglo XXI*, Madrid: Planeta.

Suberviola Gilabert, José Ramón (2016), “Lawfare. El uso del derecho como arma”, *Revista Española de Derecho Militar*, No. 106, pp. 189-230.

Valle Gálvez, J. Alejandro (2017), *Gibraltar-Ceuta y Melilla: ejercicio comparativo desde el Derecho Internacional*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.

Zanin Martins, Cristiano y Teixeira Zanin Martins, Valeska (2020), *Lawfare la guerra jurídica*, Buenos Aires: Astrea.

Zoubir, Yahia. H. (2006), “La política estadounidense en el Magreb: ¿a la conquista de una nueva región?”, *Documentos Real Instituto Elcano*, 15 de noviembre.