

UNA REINTERPRETACIÓN DE LA CRISIS DEL ISLOTE PEREJIL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AMENAZA HÍBRIDA

Javier JORDÁN
Profesor titular de la Universidad de Granada
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Introducción



El término «amenaza híbrida» se encuentra presente en diversas declaraciones y documentos oficiales de la Alianza Atlántica y la Unión Europea. También lo recoge la *Estrategia de Seguridad Nacional española* de 2017. Como es sabido, el concepto de «modo híbrido de hacer la guerra» (*hybrid warfare*) ha ido tomando forma a lo largo de la última década, teniendo como uno de sus referentes iniciales el conflicto armado entre Israel y Hezbolá en el verano de 2006. Posteriormente la idea se ha ampliado abarcando otro tipo de realidades. La Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC) ha publicado el *Concepto Derivado de lo Híbrido*, que constituye una buena referencia para adentrarse en dicha cuestión.

En la literatura reciente los ejemplos comunes de este tipo de amenaza son Rusia (anexión de Crimea, conflicto de Ucrania, interferencia en procesos electorales de países occidentales, etc.), China (reafirmación de su esfera de influencia en aguas disputadas) o actores no estatales como Hezbolá e incluso Daesh. Sin embargo, la realidad de lo híbrido también forma parte de nuestra historia reciente, y por ello es un factor a tener en cuenta en la planificación de la política de Defensa de nuestro país de cara al presente y el futuro.

El autor de este artículo es miembro del equipo español en el *Multinational Capability Development Campaign (MCDC) Countering Hybrid Warfare Project*, liderado por Reino Unido y Noruega, y desarrollado entre los años 2017 y 2018. Lo que sigue a continuación es un caso de estudio elaborado y presentado en dicho proyecto por el que esto firma. Con este trabajo se ha tratado de ampliar la perspectiva de nuestros aliados analizando un episodio escasamente conocido por ellos. Al mismo tiempo, considero que también puede tener interés para nuestras propias Fuerzas Armadas, ya que al aplicar el marco analítico del MCDC se aprecian matices relevantes de la crisis del islote Perejil que son complementarios a una interpretación más tradicional en clave de gestión de crisis y diplomacia coercitiva, que también resulta correcta. Lógicamente las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente del autor, sin representar el parecer de ninguna instancia oficial.

Presentación del caso de estudio y antecedentes del ataque híbrido

El 11 de julio de 2002 una docena de miembros de la Gendarmería Real de Marruecos desembarcó y colocó dos banderas en un pequeño islote de soberanía disputada. Llamado Perejil en España, Leila y Tura en Marruecos, se encuentra a escasa distancia de la costa marroquí y a 10 km de la ciudad de Ceuta en el estrecho de Gibraltar. Pocas horas después, miembros de la Guardia Civil española se acercaron a la zona y exigieron la retirada de los gendarmes, que habían instalado tiendas de campaña con la intención de permanecer



Figura 1. Mapa de la zona.

allí de manera indefinida. Estos se negaron y pidieron a los guardias civiles que abandonasen el lugar.

La importancia material y estratégica del islote era ínfima. Lo relevante, sin embargo, fue el carácter unilateral de la acción marroquí. Tanto España como Marruecos se disputaban su soberanía, por lo que existía el acuerdo tácito de mantenerlo deshabitado. La ocupación por parte de la Gendarmería —que a los pocos días fue reemplazada por un pequeño destacamento de infantes de Marina— alteraba el *statu quo* en la delimitación de las fronteras marroquíes y españolas del norte de África.

Para entender la importancia del episodio conviene recordar el mal estado en que se encontraban las relaciones Marruecos-España, marcadas por las siguientes circunstancias:

- *Reclamación marroquí de los territorios españoles en el norte de África.* Desde su independencia en 1956 Marruecos ha reclamado reiteradamente las ciudades de Ceuta y Melilla, peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas e islas Chafarinas. Ambos países firmaron en 1992 un Acuerdo de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación que excluye el empleo de la fuerza y aboga por el arreglo político de sus diferencias. También refuerza la solución no militar de esta disputa territorial, aunque no ha puesto fin a las demandas marroquíes. No existe un diálogo político entre España y Marruecos sobre dichos territorios, ya que —salvo las Chafarinas— se trata de lugares pertenecientes a la Monarquía Hispánica desde el siglo XVI, diferentes de los territorios del Protectorado español ocupados durante la primera mitad del siglo XX. España considera que no son colonias y no han de ser sometidas a un proceso de descolonización, postura respaldada por Naciones Unidas, al no incluirlos en la lista de territorios no autónomos. La disputa territorial entre Marruecos y España no fue el principal motivo de la ocupación marroquí, pero sí un elemento subyacente durante la crisis de julio de 2002.
- *Retirada del embajador marroquí en España el 27 de octubre de 2001.* Esta no estuvo acompañada de una explicación formal, lo que causó perplejidad en Madrid y fue el colofón de diversos desencuentros entre ambos gobiernos:
 - Problemas en la negociación de la renovación del Acuerdo de Pesca entre la Unión Europea y Marruecos para que buques europeos —mayoritariamente españoles— pudieran faenar en aguas marroquíes.
 - Gestión de los flujos migratorios y lucha contra el narcotráfico procedente de Marruecos con destino Europa a través de España y de especial gravedad a ojos marroquíes.

TEMAS PROFESIONALES

- Apoyo de los medios de comunicación españoles y de actores de su sociedad civil a la causa independentista del Sáhara Occidental y oposición de España al Plan Baker I.
- *Postura española ante la aprobación del acuerdo marco (Plan Baker I) sobre el conflicto del Sáhara Occidental.* Durante el proceso de descolonización por parte de España, Marruecos ocupó militarmente, y de manera unilateral, dicho territorio, al considerarlo parte integrante del país. Entre 1976 y 1991 Marruecos libró una dura guerra con el Frente Polisario que operaba desde campamentos en Argelia. En 1991 firmaron un alto el fuego. El 29 de abril de 1991, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 690, estableció la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO). El objetivo, además de supervisar el alto el fuego, consistía en preparar la celebración de una consulta sobre la futura soberanía del territorio. En 2001 todavía no se había celebrado el referéndum por falta de acuerdo político entre Marruecos y el Frente Polisario. El entonces enviado especial de Naciones Unidas para el conflicto del Sáhara propuso en 2001 un acuerdo marco, llamado Plan Baker I, que preveía su autonomía política sin su independencia de Marruecos. El Plan fue aceptado en líneas generales por el Gobierno marroquí y rechazado por el Frente Polisario. Francia, tradicional aliado de Marruecos, propuso una declaración de respaldo al Plan Baker I por parte del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea. La propuesta, sin embargo, no prosperó por la oposición de España a un acuerdo marco no aceptado por el Frente Polisario. Desde la retirada del Sáhara Occidental en 1976, nuestro país ha mantenido una actitud neutral ante el conflicto y ha abogado por una solución negociada entre las partes. Para mayor preocupación de Marruecos, España iba a ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas entre 2003 y 2004, lo que podía dificultar aún más la aprobación del Plan Baker I por parte de la ONU. España carecía de capacidad de veto, pero poseía cierta *auctoritas* al respecto.

Características de la acción híbrida

El MCDC *Countering Hybrid Warfare Project*, ha estado precedido por un proyecto anterior estrechamente ligado a él, el MCDC *Understanding Hybrid Warfare* (2015-2016). Como resultado de este último se elaboró un marco analítico que encuadra los rasgos comunes y característicos de las amenazas híbridas. España no formó parte de ese primer MCDC, por lo que a la hora de trabajar en el MCDC actual estamos utilizando un marco heredado del

proyecto anterior. No obstante, considero que los elementos de dicho *analytical framework* resultan válidos —e interesantes— a la hora de analizar la acción marroquí; siempre que en lugar de *hybrid warfare* hablemos de estrategia o de amenaza híbrida. El contexto no fue bélico y no creo que sea conveniente utilizar *warfare* como metáfora.

Más allá del islote, el objeto de la acción marroquí fue el *statu quo* sobre la delimitación, legalidad y legitimidad de las fronteras territoriales entre España y Marruecos en el norte de África, y específicamente en el estrecho de Gibraltar. Al margen de cuáles fueran las intenciones reales del Estado marroquí, este hecho resulta obvio. En el momento en que Marruecos ocupó un islote de soberanía disputada, quebró el *statu quo*.

Pero, además, la acción marroquí entrañaba una paradoja, y eso fue lo que en realidad agravó la crisis. Generalmente, cuando un país lleva a cabo un hecho consumado lo hace para obtener una ganancia de golpe, en un solo movimiento. La invasión rusa de Crimea en 2014 es un ejemplo claro. Sin embargo, el islote de Perejil tenía un valor ínfimo desde el punto de vista físico y estratégico. El problema no radicaba pues en su importancia en sí, sino precisamente en la falta de ella. Había por tanto motivos para pensar que la acción marroquí no era del todo un *fait accompli* (o no en su sentido clásico), sino quizás algo aún más peligroso: una puesta a prueba de la determinación española para defender los territorios del norte de África —un test de la disua-



Vista desde tierra del islote Perejil. La paradoja fue la siguiente: el problema no era el valor del islote, sino precisamente su escasa importancia, lo que hacía pensar que la acción marroquí perseguía objetivos más graves para España. Esto obligó a reaccionar en consecuencia.

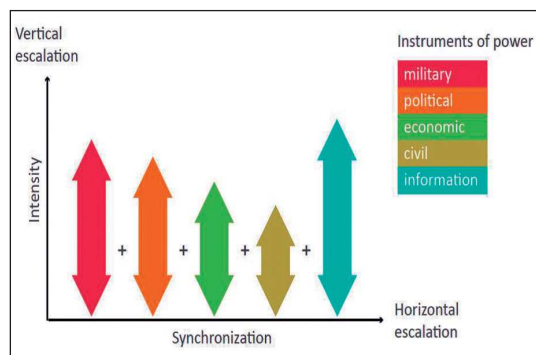


Figura 2. Escalada en el *hybrid warfare* (según el MCDC). (Fuente: MCDC *Understanding Hybrid Warfare*).

sión española— o el inicio de una «táctica salami» para redefinir gradualmente dichas fronteras.

El marco analítico elaborado por el MCDC *Understanding Hybrid Warfare* identifica como parte esencial de las estrategias híbridas el empleo de diversos instrumentos de poder, empleados de manera sincronizada y dando lugar a sendos procesos de escalada horizontal y vertical, tal como recoge la figura 2.

Empleando este marco analítico, entendemos que los instrumentos de poder utilizados por Marruecos fueron los siguientes:

- Militar. Mediante la ocupación del islote deshabitado por fuerzas de la Gendarmería y, posteriormente, de la Infantería de Marina del Reino de Marruecos. Al mismo tiempo, desplegó una patrullera en las inmediaciones del islote para dar apoyo y disuadir una intervención española de desalojo.
- Político. Presentando un hecho consumado en la delimitación de las fronteras territoriales entre España y Marruecos, recabando el apoyo de la Liga Árabe y de la Organización por la Unión Africana al *fait accompli* y logrando que Francia no apoyase a España en el seno de la Unión Europea.
- Información. Presentando a la opinión pública internacional las reclamaciones territoriales marroquíes después del hecho consumado. Ejemplos de esa campaña mediática fueron la rueda de prensa del ministro de Asuntos Exteriores marroquí en París (aunque sin el respaldo explícito del Gobierno francés), lugar supuestamente elegido para que el mensaje tuviera mayor audiencia. También invitando a periodistas extranjeros a una visita al islote de Perejil para reiterar *in situ* la reclamación territorial marroquí, visita que finalmente no se realizó al producirse antes la intervención militar española.
- Social. El hecho consumado coincidió con la celebración de la boda del monarca marroquí, lo que le permitió reforzar su figura y alimentar el nacionalismo en la opinión pública del país.

El proceso de escalada fue principalmente horizontal y en escasa medida vertical, lo cual se pudo apreciar en el relevo de los gendarmes que habían ocupado el islote por infantes de Marina, lo que intencionalmente o no entrañaba una militarización del proceso. Por su parte, la escalada horizontal consistió en acompañar el hecho consumado con las acciones políticas, sociales e informativas mencionadas. Esta es precisamente una de las notas distintivas de las estrategias híbridas.

Hybrid warfare exhibits specific characteristics

- Ambiguity
- Non-linearity
- Synergy
- Creativity
- Gradualism
- (All contextual and *enabled* by modern means)

Figura 3. Características de las acciones en el *hybrid warfare*. (Fuente: MCDC *Understanding Hybrid Warfare*).

Pero además de esa sincronización y escalada en el empleo de diversas herramientas de poder, la acción marroquí poseía otros elementos propios de lo híbrido según el marco analítico del MCDC (ver figura 3). A saber:

- Creatividad. La ocupación del islote Perejil sorprendió completamente al Gobierno español. No fue antecedida por ninguna reclamación marroquí, oficial o extraoficial, al respecto. La misma existencia del islote y su estatus jurídico eran desconocidos para la mayor parte de los decisores políticos y de la sociedad española.
- Ambigüedad. Marruecos aprovechó el estatus jurídico disputado del islote. Al mismo tiempo, las razones que dio tras su ocupación —la lucha contra el narcotráfico, la inmigración ilegal y el terrorismo— no resultaban plausibles, pero tampoco se podían rechazar por completo.
- No linealidad. Para el Gobierno español no era fácil determinar con exactitud la causa ni las intenciones verdaderas del hecho consumado marroquí: ¿una medida coercitiva contra España para modificar su postura sobre el Plan Baker? ¿Un modo de poner a prueba la determinación de la disuasión española frente a una acción marroquí contra otras islas españolas en la costa marroquí o incluso contra las ciudades de Ceuta y Melilla...?
- Sinergia. En gran medida coincide con la sincronización, diversidad de instrumentos y empleo concertado que se acaban de mencionar: se simultaneó el hecho consumado de la ocupación de la isla con la campaña mediática y la búsqueda de apoyos políticos internacionales, así como con los festejos sociales por la boda del monarca marroquí.

Análisis de la respuesta española

Para hacer una relectura de la respuesta del Gobierno español desde la perspectiva de lo híbrido se emplea el *Counter-Hybrid Response Framework*, desarrollado en el *MCDC Countering Hybrid Warfare Project* actualmente en curso (figura 4).

El hecho consumado marroquí fue público (ocupación del islote deshabitado y colocación de dos banderas marroquíes) y fue detectado rápidamente por la Guardia Civil española de Ceuta, que desembarcó en el islote y —como ya se ha comentado al inicio del artículo— exigió a los gendarmes que lo abandonaran, negándose estos. A partir de ese momento se inició el proceso de respuesta español, que tenía como fin último el retorno al *statu quo* previo a la crisis.

La respuesta española al ataque híbrido tuvo las siguientes características de acuerdo con el marco de análisis de la respuesta:

- Confrontar (*engage*). Se decidió afrontar el ataque híbrido. Aunque el islote carecía de valor material y estratégico, la acción marroquí suponía un hecho consumado sobre un interés vital de España (defensa de las fronteras y de la integridad territorial) que requería una respuesta por parte del Gobierno. No se contempló ignorar el episodio, pues podía alentar nuevas actuaciones en clave de «táctica salami».

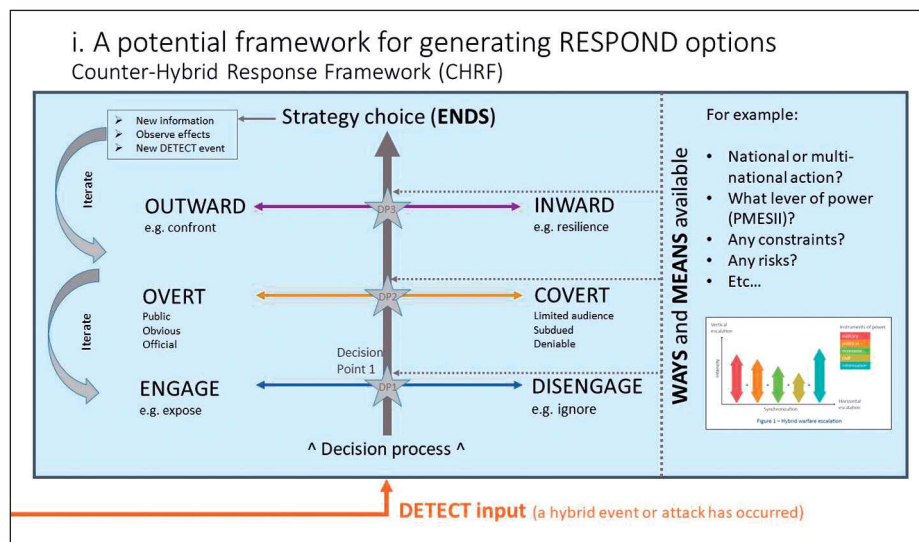


Figura 4. Counter-Hybrid Response Framework.
(Fuente: MCDC Countering Hybrid Warfare Project).

- Abiertamente (*overt*). La respuesta fue de carácter público desde el primer momento y durante todo el transcurso de la crisis: desde la petición oficial de explicaciones al Ministerio de Asuntos Exteriores marroquí a la explicación posterior de la operación militar —una vez ejecutada— ante el Parlamento por parte del ministro de Defensa español.
- Externa e internamente (*outward and inward*). Externamente, y en un primer momento, mediante acciones diplomáticas y —una vez que se consideró agotada esa vía— una acción militar limitada con reglas de enfrentamiento (ROE) muy estrictas para desalojar a los soldados marroquíes de la isla. Internamente, el Gobierno español obtuvo el apoyo de la oposición política en el Parlamento con el fin de ganar resiliencia frente a la acción marroquí. En ello se vio favorecido por el apoyo mayoritario de los medios de comunicación españoles, tanto los favorables al Gobierno como los habitualmente críticos con él. En líneas generales los medios de comunicación condenaron en sus editoriales y en los artículos de opinión el modo de proceder unilateral del Gobierno marroquí.

Los medios empleados fueron principalmente nacionales. El Gobierno español no solicitó formalmente el apoyo de la OTAN ni de la Unión Europea para solucionar la crisis. Al día siguiente de la ocupación, la OTAN consideró el asunto puramente bilateral (aunque días más tarde calificó el gesto marroquí de «inamistoso» y la Comisión Europea manifestó su «gran preocupación»). No obstante, la Presidencia danesa de la UE expresó su «plena solidaridad a España» y urgió a Marruecos a «retirar sus fuerzas». Posteriormente, Francia protestó por no haber sido consultada previamente sobre dicha declaración de la presidencia de turno de la UE.

Una vez desalojados los soldados marroquíes, el Gobierno español pidió al de Estados Unidos que actuara como garante —y en cierto modo como mediador— del acuerdo con Marruecos para volver al *statu quo* previo al hecho consumado.

Así pues, los modos y medios nacionales empleados por el Gobierno español fueron:

- Políticos. De dos maneras:
 - Hacia fuera (*outward*), reclamando a Marruecos por canales diplomáticos el desalojo del islote.
 - Hacia dentro (*inward*), solicitando y logrando el apoyo de los principales grupos parlamentarios españoles a las medidas que el Gobierno estimara oportunas para la resolución de la crisis.

TEMAS PROFESIONALES

- Información. Haciendo públicas, a través de los medios de comunicación las peticiones oficiales a Marruecos para que desalojara el islote y regresara al *statu quo* previo al 11 de julio.
- Militares. Hubo tres líneas de actuación:
 - Despliegue naval en el estrecho de Gibraltar y refuerzo de las guarniciones de las islas españolas en el norte de África. Fue un *show of force* que, además de respaldar una eventual operación de desalojo del islote por la fuerza, tenía como fin mostrar a Marruecos la voluntad política de defender la integridad de los territorios españoles en el norte de África. Al no conocerse con certeza las intenciones marroquíes, el despliegue militar pretendía reforzar la disuasión.
 - Asalto helitransportado del islote la madrugada del 17 de julio por fuerzas de operaciones especiales españolas. Las ROE solo contemplaban el empleo de fuerza letal en caso de que los soldados marroquíes dispararan contra las fuerzas españolas. Fueron sorprendidos y estaban en clara inferioridad numérica, no ofrecieron resistencia y entregando las armas. Fueron sacados del islote y devueltos a Marruecos a través de la frontera de Ceuta. Durante el asalto, la patrullera marroquí iluminó a los helicópteros, pero fue desviada de su rumbo por un buque militar español que se interpuso en su dirección. Al mismo tiempo, el asalto helitransportado contó con la protección de aviones de combate y sistemas antiaéreos de los buques ante una eventual respuesta por parte de la aviación marroquí.
 - Ocupación militar temporal del islote por parte de España desde la operación de desalojo hasta la firma de un acuerdo con Marruecos el día 20 de julio. El acuerdo se logró con la mediación de Estados Unidos. Rabat aceptó formalmente retornar a la situación previa a la crisis. En diciembre de ese mismo año, restableció las relaciones diplomáticas con España restituyendo a su embajador en Madrid.

Valoración de la respuesta española

La elección del objetivo por parte de Marruecos —un territorio de soberanía disputado en la costa del norte de África no cubierto por el artículo 5 de la OTAN— limitó el apoyo internacional. En consecuencia, el Gobierno español optó por la vuelta al *statu quo* mediante una estrategia esencialmente nacional. Obviamente, si la acción hubiera tenido lugar sobre territorio español en la península Ibérica o en las islas Canarias, el Gobierno habría solicitado el respaldo formal de la OTAN y de la UE.

El principal riesgo fue una escalada militar de la crisis en caso de que las fuerzas marroquíes en el islote o el buque de la Marina Real marroquí que patrullaba la zona hubieran opuesto resistencia armada al asalto helitransportado. Otro riesgo grave habría consistido en un intento de reocupación en fuerza de la isla una vez instaladas las fuerzas españolas. En ambos casos, el importante despliegue militar conjunto en la zona del estrecho de Gibraltar permitió que España tuviera el control de la escalada. Si Marruecos hubiese elevado el nivel de confrontación, probablemente habría sufrido una derrota militar. Aunque, recordando a Clausewitz, la guerra es el terreno del azar...

La respuesta española consiguió así el retorno a la situación previa a la crisis, evitando una escalada militar y frenando en seco una eventual táctica salami por parte del Reino marroquí. Una vez firmado el acuerdo la isla quedó nuevamente deshabitada. Por último, el Gobierno español no se vio obligado a respaldar —como medida de apaciguamiento— el Plan Baker I en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De hecho, este fue finalmente desestimado por motivos ajenos a este caso de estudio.

Conclusión

Se tiende a asociar instintivamente lo híbrido con Rusia, y razones no faltan. Pero las grandes potencias no tienen la exclusiva de su empleo ni de su respuesta. En este artículo hemos comprobado que antes de conceptualizarse la amenaza híbrida España tuvo que hacer frente a una acción de esta naturaleza y la respuesta resultó satisfactoria. Las lecciones extraídas de este caso de estudio siguen estando vigentes frente a otros episodios de carácter híbrido.

No obstante, las circunstancias han variado en los más de 15 años transcurridos desde aquel incidente. Por una parte, Marruecos se ha embarcado en un importante proceso de modernización de sus fuerzas armadas, y en particular ha potenciado sus fuerzas navales. Aunque cuantitativa y cualitativamente la balanza sigue inclinándose a favor de España desde la perspectiva marítima, lo cierto es que ese control de la escalada que se tuvo en 2002 debido a la superioridad militar española resultaría a día de hoy más arduo.

Por otro lado, la dimensión informativa de un incidente similar sería mucho más compleja al convivir con *Twitter*, *YouTube*, *Facebook*, *Instagram*, *WhatsApp*, etc. Esto afectaría sin duda al diseño de la estrategia híbrida y también condicionaría la respuesta. Si hoy se repitiera el mismo hecho, la opinión publicada de los medios de comunicación españoles conviviría con la construcción de corrientes de opinión en las redes sociales —y probablemente con acalorados debates dentro de ellas— por parte de grupos e indivi-

duos empoderados por dichas tecnologías. Aunque se trate de un asunto de distinta naturaleza, el rol desempeñado por las redes sociales en la «crisis de Cataluña» constituye un depósito interesante de ideas y de experiencias para hacer analogías. Por sí solas, no condicionarían necesariamente el conjunto de la estrategia de respuesta a la amenaza híbrida, pero sí sería un aspecto a tener muy presente en su diseño e implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- ARALUCE, Gonzalo (2017): «La reconquista de Perejil como nunca se contó: hablan los héroes», *El Español*, 9 de julio.
- BAQUÉS, Josep (2014): «La Marina Real marroquí se potencia», *Blog del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 20 de abril.
- (2014): «Marruecos: suma y sigue en la modernización de la Real Fuerza Aérea», *Blog del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 22 de junio.
- (2018): «La modernización del ejército de tierra de Marruecos: datos e inferencias para una mirada estratégica», *Análisis GESI*, 7/2018.
- CEMBRERO, Ignacio (2006): «Los secretos de la toma de Perejil», *El País*, 19 de marzo.
- CULLEN, Patrick J.; REICHBORN-KJENNERUD, Erik (2017): *Multinational Capability Development Campaign project. Countering Hybrid Warfare Project, Understanding Hybrid Warfare*, UK Ministry of Defence.
- Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (2017), «Lo híbrido», *Concepto Derivado 2/17*, Granada: Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra.
- JORDÁN, Javier (2017): «Guerra híbrida: un concepto atrápalo-todo», *Blog del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 16 de octubre.
- JORDÁN, Javier (2018): *Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales*, Documento Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 4/2018.
- MAZARR, Michael J. (2015): *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*, Carlisle: US Army War College Press.
- SHELLING, Thomas C. (2008): *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press.
- SZMOLKA, Inmaculada (2005): *El conflicto de Perejil: la información y la opinión periodística de Marruecos en tiempos de crisis*. Ceuta: Ciudad Autónoma de Ceuta.