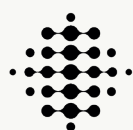


LA DEFENSA DE ESPAÑA DESDE CEUTA Y MELILLA

Juan C. Domingo Guerra



El texto corresponde a una conferencia impartida en el Instituto de Estudios Ceutíes.



INSTITUTO DE
SEGURIDAD Y CULTURA

JUAN CARLOS DOMINGO GUERRA

Autor

Juan Carlos Domingo Guerra es general de división del Ejército de Tierra, actualmente retirado, con una destacada trayectoria profesional tanto en el ámbito militar como en el intelectual.

Se graduó con la XXIX promoción de la Academia General Militar, y a lo largo de su carrera sirvió en unidades paracaidistas, de montaña, mecanizadas y acorazadas. Esta experiencia operativa se vio enriquecida con una sólida formación y desempeño en diferentes destinos del Estado Mayor del Ejército, del Estado Mayor de la Defensa y del propio Ministerio de Defensa.

Es Diplomado de Estado Mayor y en Relaciones Internacionales, Máster en Gestión de Empresas de Defensa y graduado del NATO Defense College de Roma.

Posee una amplia experiencia internacional, entre la que destaca su participación en la negociación de los acuerdos de coordinación de España con la OTAN. En el marco de los conflictos de los Balcanes, se integró en el cuartel general de los cascos azules de UNPROFOR durante la guerra, y más adelante fue jefe de operaciones de la Brigada Multinacional «Salamandre» en Mostar.



Como ensayista, ha dedicado buena parte de su labor intelectual a reflexionar sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la España democrática y sobre cuestiones estratégicas y de seguridad nacional. Es autor de los libros *Lo que callan los militares* (2015), *Ceuta en la encrucijada* (2021) y *Soldados: La condición militar en España* (2023), este último presentado en el Instituto de Historia y Cultura Militar del Ejército de Tierra.

Ha publicado también una veintena de artículos en revistas académicas y especializadas —como *Arbor* (CSIC), *Transfretana*, el boletín del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional o la revista *Ejército*—, así como en medios generalistas como *El País*, *Diario de Burgos* y *El Faro de Ceuta*.

Defender a Ceuta y a Melilla es defender a España, y lo contrario también puede predicarse con idéntica convicción. No parece que puedan caber dudas sobre el rigor de ambas afirmaciones, dado que esas ciudades son parte consustancial de lo que hoy se entiende por España. También y sobre todo, desde el punto de vista del derecho internacional.

Déjese dicho que ambas ciudades comparten una incómoda condición: la de ser objeto permanente de las pretensiones anexionistas de Marruecos.

Es esta una cualidad diferencial única entre las poblaciones españolas. Hay algún otro caso de reclamación foránea, pero que carece del apoyo social y la contumacia estatal que exhibe el vecino del sur cuando se trata de exponer sus pretensiones territoriales.

Esta incomoda condición, la de ser objeto de las ambiciones expansionistas de Marruecos, es lo que exige hablar de defensa, una función privativa del Estado que ejemplifica mejor que ninguna otra lo que Max Weber tenía como rasgo nuclear de la existencia de la propia realidad estatal: el ejercicio en régimen de monopolio de cualquier cosa que pudiera calificarse como violencia legítima.

La posición española frente a otros actores que pretendan discutirle elementos esenciales de su identidad -como es la integridad territorial- debería estar dotada de tres cualidades que, juntas, componen la regla de las tres «C»: convicciones, capacidad para sostenerlas y compromiso social o complicidad con las decisiones que ineludiblemente deba adoptar el Gobierno para garantizar esa integridad.

A lo largo de estas páginas se analizará la mayor o menor consistencia de cada uno de los soportes en los que descansan no solamente las opciones de éxito de la respuesta de España ante este tipo de demandas, sino también y principalmente el futuro de quienes insertan en las dos ciudades norteafricanas sus proyectos de vida, su futuro y sus ilusiones.

Convicciones y compromiso. El verdadero talón de Aquiles de la defensa en España.

Como se afirmaba tempranamente, la defensa es una función estatal que exige previsión -para preparar la mejor posible- y determinación -para aplicar las medidas de coerción que sean necesarias cuando tal cosa sea inevitable-. Es una respuesta que apela a toda la sociedad en su conjunto, con independencia de que en sus estadios iniciales solamente unos pocos -ejército profesional o llamados a filas- sean los que reciban la encomienda de actuar en nombre de todos.

España es una nación que padece un profundo déficit de identidad, producto de la mezcla de dos ingredientes: falta de autoestima y nacionalismo, una teoría política esta que fue caldo de cultivo de la mayor parte de los desastres humanitarios que se sufrieron a lo largo del siglo XX y cuyos efectos se han proyectado hasta el siglo XXI.

El nacionalismo es insolidario por definición, al defender exclusivamente el bienestar material de aquellos que conforman la parroquia nacionalista. Es extractivo en su concepción, al buscar beneficios que inevitablemente supondrán un deterioro diferencial del bienestar del resto de la sociedad no nacionalista. Y es corrosivo en lo que tenga que ver con la nacionalidad inclusiva, al poner en duda la legitimidad de esa nacionalidad, lo que quebrantará gravemente el sentimiento de pertenencia a una misma colectividad afectiva o emocional.

Solo teniendo en cuenta la naturaleza profundamente perturbadora del nacionalismo podrán entenderse algunas reacciones de rechazo que se produjeron en el seno de la sociedad española durante los hechos que concluyeron en el pseudoreferendum del 1 de octubre de 2017, en Cataluña, y que se concretarían después en aquel «¡que se vayan!», prueba suprema del hastío que había permeado a la población española como resultado de las insaciables demandas de los independentistas. No parece superfluo añadir que tal reacción, sin embargo, y ahí estaba la paradoja, venía a conceder

gratuitamente la victoria a los nacionalistas.

Si esa fue la respuesta que era capaz de generar la sociedad ante tensiones centrífugas de una comunidad autónoma que representa el 19 % del producto interior bruto (PIB) nacional y en la que viven más de 8 millones de españoles, es lícito preguntarse por la respuesta que esa misma sociedad daría ante intentonas marroquíes de apoderarse por la fuerza de Ceuta y de Melilla, unas ciudades autónomas ubicadas en otro continente y cuya contribución a la riqueza nacional es solo de 1.907 millones de euros, un exiguo 0,14 % del PIB, en Ceuta y de 1.756 millones de euros, un 0,13 del PIB nacional, en Melilla.¹

Dado que se está hablando de convicciones, merece la pena traer a colación la propuesta del general Primo de Rivera, quien, allá por el año 1917, habría sugerido canjear Ceuta por Gibraltar, lo que en esos mismos años, a finales de la Gran Guerra, convendría a los intereses del Reino Unido. El Foreign Office sopesaba en esas fechas las ventajas de reubicar las instalaciones británicas en la otra orilla del Estrecho, lo que, a juicio de la comisión constituida al efecto, proporcionaba una mayor seguridad desde el punto de vista de los alcances artilleros de la época, sin tener que renunciar a influir en un paso estratégico para la navegación mundial.

Más recientemente, los debates de adhesión a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ofrecieron también algunos ejemplos del tradicional déficit de convicciones español.

Esta cuestión del ingreso en la Alianza Atlántica se trajo a colación, si bien brevemente, durante el debate de investidura a la presidencia del Gobierno del candidato Leopoldo Calvo Sotelo (18 a 20 de febrero de 1981, solo unos días antes de la intentona de golpe de Estado). Es cierto, sin embargo, que en esos debates no se mencionó el tema de Ceuta y Melilla.

La cuestión atlántica sería solo uno -y no de los más importantes- de los muchos y más acuciantes

temas que se discutieron en aquellas fechas.

Se entraría a un estudio más pormenorizado de las consecuencias que para España tendría la adhesión más adelante, cuando se llevaron esas cuestiones a los debates que, con ese específico motivo, se celebrarían en el Congreso y Senado durante los meses de octubre y noviembre de 1981.

Las preocupaciones que afloraron durante las intervenciones de los parlamentarios versaron en general sobre la opacidad de las negociaciones llevadas a cabo hasta el momento por España; la existencia o no de una invitación expresa de la Alianza (lo que parece que no hubo); la existencia o no de un Protocolo previo de adhesión; la circunstancia de que la autorización que solicitaba el Gobierno al Parlamento parecía «un cheque en blanco», al no darse suficientes explicaciones sobre los términos en los que se iba a plantear o negociar la adhesión; que el ingreso suponía adquirir un nuevo estatus internacional (neutralidad *versus* política de bloques); los efectos sobre la integridad territorial, la situación de Ceuta y Melilla, de Gibraltar, de EEUU y de las bases estadounidenses en España; la demanda de desnuclearización del territorio español y la conveniencia de convocar un referéndum (anterior o posterior a la adhesión) para conocer la opinión de los ciudadanos, siendo quizá este el tema que sobrevoló todas las discusiones y que hipotecaría la política de defensa del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) hasta 1986, cuando finalmente se celebró el referéndum.

Un resumen -no exhaustivo- de las posiciones defendidas por los distintos grupos parlamentarios, que evidencian las dudas de cada grupo sobre las consecuencias de tratar o no la cuestión de las dos ciudades durante las negociaciones de adhesión al Tratado de Washington, puede hacerse como sigue:

- a.** Que no incluir a Ceuta y Melilla alimentaría las reivindicaciones de Marruecos o sembraría dudas sobre la españolidad o soberanía de ambas ciudades fue la tesis defendida por Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo Mixto, Partido

Aragón Regionalista, PAR), Rojas Marcos de la Viesca (Grupo Andalucista), Santiago Carrillo (Comunistas), Baeza Martos (Socialistas del Senado), Cirici Pellicer (PSCPSOE) y Fernando Morán López (Socialistas, PSOE).

b. Que el Gobierno ponía especial empeño en eludir la cuestión de Ceuta y Melilla fue la acusación hecha por Ballesteros Pulido y Santiago Carrillo, ambos del Grupo Comunista.

c. Pérez-Llorca, Herrero de Miñón, Domínguez García y García Margallo (todos del Grupo Centrista, Unión de Centro Democrático, UCD), Calvo-Sotelo (Gobierno, UCD), Areilza (Coalición Democrática) y Bosque Hita (Grupo Mixto) defendieron en sus intervenciones que no era necesaria la mención expresa de las dos ciudades porque no había lugar a dudas sobre su españolidad. En un alarde de optimismo, defendieron su tesis con el argumento de que lo que debía entenderse como territorio español estaba debidamente «constitucionalizado».

d. A favor de que se incluyese una mención explícita o implícita a esos territorios norteafricanos (por ejemplo, citando a España a continuación de Turquía en el Tratado de Washington)², sin la cual persistirían las dudas de que quedaran cubiertas por el sistema de garantías del Tratado, fue defendido por Arredondo Crescente (Andalucista), Ballesteros (Comunista), Múgica Herzog y Felipe González (Socialistas, PSOE), Rojas-Marcos (Andalucista), Bosque Hita (Grupo Mixto) y Cirici Pellicer (PSC-PSOE).

e. Que hacerlo así, sin embargo, sería un grave error, ya que internacionalizaría el problema o promovería su debate fue otro de los argumentos escuchados en el hemicycle. Esta tesis sería defendida por Pérez-Llorca (Gobierno), Calvo-Sotelo (presidente del Gobierno), Delgado Sánchez-Arjona y Ballarín Marcial, todos del Grupo Centrista (UCD). El presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo, calificó esa cuestión como un «problema interno español».

f. Otras intervenciones se refirieron a dudas sobre la soberanía de España o la españolidad de esas plazas, que fueron denunciadas, entre otros, por Portabella Rafols (independiente del Grupo Mixto) o por Domínguez García (UCD) en sus réplicas a Fernando Morán (PSOE) por usar expresiones condicionales, como «mientras», al referirse a la soberanía española sobre las ciudades norteafricanas. Domínguez García hizo también algunas alusiones a unas declaraciones ante un tal «capitán Yagüe» que al parecer había hecho Morán, según las cuales habría afirmado que Ceuta y Melilla pasarían a Marruecos «por ósmosis». Hay que decir que Morán, en su réplica, volvió a caer en los mismos errores al tratar de eludir las acusaciones de Domínguez.

El último episodio que quiere traerse aquí para subrayar la fragilidad de las convicciones españolas sobre un aspecto tan medular como es la delimitación de sus espacios de soberanía tiene que ver con las afirmaciones hechas por María Antonia Trujillo en el contexto de una conferencia impartida en la Universidad Abdelmaalek Essaadi, de Tetuán, el 2 de septiembre de 2022.³ En esa conferencia, Trujillo defendió la legitimidad de las pretensiones anexionistas de Marruecos sobre las dos ciudades autónomas, así como lo extemporáneo de que España siguiese defendiendo sus títulos de soberanía. Y esto a pesar de reconocerse en el mismo texto de la conferencia que «desde el punto de vista jurídico, hay títulos jurídicos suficientes de Derecho Internacional para avalar la pertenencia a España de estos territorios en tratados, convenios y acuerdos», o que «la españolidad de Ceuta y Melilla se recoge también en todas las Constituciones españolas desde 1812 hasta la actual de 1978». Nada de esto le impidió a la conferenciante concluir afirmando que «la reivindicación marroquí está plenamente justificada», estando «inscrita en su ideario nacional y es irrenunciable».

Trujillo esgrime en defensa de su tesis otras opiniones que considera autorizadas, como las de los embajadores Jaime de Piniés o Máximo Cajal, del que entrecomilla lo siguiente afirmación: «La ma-

roquinidad de Ceuta y Melilla no debe ser puesta en cuestión por el bien de la salud colectiva de los españoles y para desactivar toda esa mezcla de temor, recelo y resentimiento histórico contra el moro... siendo una situación colonial que es una afrenta a Marruecos y un elemento de desasosiego y mala conciencia nacional para España, que se agita en cuanto se menciona el tema».⁴

No siendo estas páginas el lugar para preguntarse por las razones de tan inusitado respaldo, extemporáneo en cualquier otra nación que esté en las mismas o parecidas circunstancias, la importancia de esos testimonios proviene del hecho de que quien los hizo fue presentada como ex ministra de la Vivienda en el Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero (quien, además, estuvo presente durante la conferencia), y consejera de Educación en la embajada de España en Marruecos desde 2018 hasta 2022. A esa condición aúna la de ser doctora en Derecho y haber impartido la asignatura de Derecho Constitucional en una universidad española.

Cabe concluir esta parte dedicada a la fragilidad de las convicciones que la sociedad española exhibe en cuestiones medulares reclamando que, al menos, se sea consciente de ello. Los ceutíes y los melillenses serían así víctimas de una doble pinza, que afectaría a la determinación nacional para proveer una adecuada defensa de sus intereses: por una parte, desde el norte peninsular, el debilitamiento de la cohesión social que tiene su origen en la existencia de nacionalismos periféricos cuyas demandas son cada día más difíciles de conllevar, por parafrasear a Ortega y Gasset; desde el sur, el irredentismo del nacionalismo marroquí, que no cesará en sus pretensiones de expansión territorial.

La tercera «C». Cuando querer no es poder: las capacidades españolas para la defensa de sus intereses vitales

Los titubeos que se han expuesto antes chocan con una reconfortante realidad, la de que los melillenses no han visto que se alterase su condición desde 1497, cuando anudó su destino al de los reinos pe-

ninsulares, y que los ceutíes pueden presumir de ser lo que han querido ser desde que, en 1640, se disolviese la confluencia dinástica peninsular promovida por el fallecimiento sin herederos de Sebastián de Portugal, en 1580. Ese deseo libremente expresado por las gentes de Ceuta recibiría refrendo jurídico internacional con el Tratado de Lisboa de 1668.

Sin embargo, la resolución de estos conflictos interestatales ha ido pivotando en los últimos años hacia una mayor relevancia de los derechos de las poblaciones asentadas en los territorios en litigio. La desviación de la atención de la comunidad internacional desde los argumentos jurídicos o históricos esgrimidos por las naciones enfrentadas a los sentimientos de quienes residen en esas poblaciones se ha hecho en detrimento de las posiciones estatales.

Se trataría, de acuerdo con esta nueva sensibilidad, no de un debate entre naciones que se disputan un determinado territorio, en el que la población afectada permanecería expectante mientras se decide su destino, sino de una cuestión que debe ser dirimida entre un pueblo o corpus ciudadano y quienquiera que sea el que pretenda modificar el *statu quo* constitucional de, en este caso, ceutíes y melillenses.

Es esta una dura lección que España ya ha tenido que aprender cada vez que se ha pretendido resolver la cuestión de Gibraltar sin tener en cuenta la voluntad de los gibraltareños. Sin que exista la analogía entre esos contenciosos que otros gustan de apuntar, lo cierto es que el Reino Unido recurrió a esa estratagema para interponer a la población del Peñón como dique de contención ante las pretensiones españolas, lo que se hizo convocando un referéndum que finalmente se celebraría el 7 de noviembre de 2002. El resultado fue de un demoledor 98,48 % contrario a los intereses de España.

La forma en la que fue interpretado el resultado viene muy a cuento para lo que se está debatiendo. Se reproducen a continuación dos intervenciones del mayor interés, cuyo inequívoco significado debería acabar con las esperanzas de quienes, como Truji-

llo o el Gobierno de Marruecos, se esfuerzan en modificar el estatuto constitucional de Ceuta y Melilla forzando la voluntad de sus ciudadanos. También con las de aquellos que sigan soñando con mercader con esos intereses, como ya se hizo con desafortunada frecuencia en el pasado:

Se ha enviado un mensaje claro al mundo [...]. El resultado es de democracia en estado puro [...]. El voto es el resultado de la voluntad del pueblo de Gibraltar y el concepto de «soberanía compartida» es un callejón sin salida.

Peter Caruana, ministro principal de Gibraltar.

El Gobierno del Reino Unido nunca —y «nunca» es una palabra raramente usada en política— llegará a un acuerdo sobre la soberanía sin la aquiescencia del Gobierno de Gibraltar y su pueblo. En realidad, de hecho, nunca entraremos en ningún proceso sin ese acuerdo. La palabra «nunca» envía un sustancial y claro compromiso y ha sido usada con un propósito. Hemos enviado ese claro mensaje a los pueblos y gobiernos de Gibraltar y España. Es una señal de la madurez de nuestras relaciones ahora que esto ha sido aceptado como la posición del Reino Unido.

Jim Murphy, ministro de Estado para Europa.

En estas cuestiones en las que lo que está en juego es el derecho a ser, la defensa militar aparece como la última *ratio regis* cuando la razón se vea incapaz de abrirse camino. Es entonces cuando aflorará otra grave carencia de la sociedad española: el desinterés por las cuestiones que tengan que ver con la defensa nacional.

Es un desinterés que ya ha sido debidamente estudiado⁶, y que se concreta básicamente en las siguientes razones:

- a.** Pérdida del inmenso imperio español, rasgo que estaría representado por la incapacidad del Ejército y de la Armada para evitar o, al menos, dilatar en el tiempo la implosión del imperio. Sobre

la importancia de este rasgo merece la pena traer aquí el acertado juicio que Clara Campoamor hizo en su obra *La revolución española vista por una republicana*. A pesar del tiempo transcurrido desde que lo escribió (otoño de 1936, con la Guerra Civil ya comenzada), sus comentarios mantienen hoy toda su vigencia:

Herida [España] en lo más hondo, en lugar de juzgar sabiamente las únicas y verdaderas causas de su derrota, echó toda la responsabilidad sobre el ejército vencido. Se habló de «poner un cerrojo al sepulcro del Cid», renunciando en el futuro a las empresas militares, y todo el país, en la pluma de escritores de la generación de 1900, se empeñó en cavar un profundo foso de desprecio y de resentimiento entre el ejército y el pueblo, matando en este el ideal de patria. El orgullo herido del español, herido erróneamente en lo que más estimaba, su legendario valor, no supo jamás separarse de este, que quedaba intacto, incluso a los ojos de los vencedores y pese a la carencia de técnica y de preparación. Y echó al ejército la culpa de sus desgracias. Gracias a ese chivo expiatorio, se alivió el alma del pueblo del recuerdo de la derrota, que tanto escocía, pero se hizo patente desde entonces un divorcio entre el pueblo y el ejército.

- b.** Intervencionismo, representado por los frecuentes pronunciamientos o levantamientos que se sucedieron a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX, con independencia de que la mayor parte de ellos tuvieran una orientación claramente progresista o que, en muchos casos, funcionaran como una forma de promover la alternancia en el poder en un sistema de representación política muy imperfecto.

A este respecto, la animadversión deducida de este rasgo se produce en flagrante olvido de que «el Ejército español no fue un bastión del Antiguo Régimen y del orden monárquico, sino que, por el contrario, fue la institución clave para el triunfo del liberalismo en nuestro país»⁷, lo

que hoy sería reconocido, adaptando en lo que sea necesario la terminología, como la corriente política progresista.

c. Guerra Civil de 1936-1939 y sus secuelas, que cronificaron los resultados de la contienda y la excepcionalidad constitucional, que se prolongaría hasta 1978, cuando se aprobó una nueva carta fundamental.

d. Defensa del orden público, función impropia que con demasiada frecuencia se le encomendó al ejército, también por los Gobiernos de la República.

e. Aislamiento internacional de España, resultado de la no participación en los grandes conflictos del siglo XX. Esta neutralidad, forzada por las circunstancias, dejó al país fuera de los planes de reconstrucción posteriores a la II Guerra Mundial y, con mucha más trascendencia, de los programas de renovación constitucional que los aliados, liderados por Estados Unidos, impusieron a los países que fueron derrotados en la contienda. Su efecto más duradero, sin embargo, cuya persistencia todavía puede rastrearse hoy, tiene que ver con la falsa sensación de seguridad que caracteriza a la sociedad española, deducida de lo que se ha tenido por habilidad en sortear las dos contiendas mundiales. Esto dificulta un adecuado encaje en Europa de las inexistentes preocupaciones nacionales relacionadas con la defensa.

f. Y, por último, el Servicio Militar Obligatorio (SMO), una prestación personal profundamente inequitativa que tuvo el efecto de aglutinar la oposición social a todo lo que tuviese que ver con la defensa y la misión constitucional de las Fuerzas Armadas (FFAA).

Era necesario contextualizar adecuadamente en una sociedad languideciente, más que convaleciente, lo que seguirá a continuación, cuando se estudien las dos fuentes de seguridad del sistema de garantías español: la que resulta de las alianzas o

tratados de los que España forma parte y lo que sea debido a las capacidades que exhiben las propias Fuerzas Armadas españolas. Cuando sea necesario, se pondrá el acento en las consecuencias que ambos escenarios tendrán para la España africana, verdadero objeto de este ensayo.

Tratados de Washington (OTAN) y Lisboa (UE). Las consecuencias para Ceuta y Melilla del modelo de acceso

Como se ha recordado antes, los fundamentos del sistema de garantías que tenga que ver con la seguridad y defensa de cualquier país se concretan en dos pilares: las capacidades que puedan aportar sus propias Fuerzas Armadas nacionales y las que tengan su origen en los tratados y alianzas de los que cada nación sea parte.

Aunque es verdad que las garantías foráneas deberían ser solo complementarias de las propias, al estar basadas en ese principio universal de que la unión hace la fuerza, lo cierto es que muchas naciones -y España entre ellas- han buscado en las capacidades de quienes ejerzan el liderazgo en cada bloque o alianza no solamente una garantía de seguridad adicional, sino el mejor pretexto para descuidar la propia.

Aquí y ahora lo que se plantea es si se ha llegado tan lejos como para que la seguridad de Ceuta y Melilla haya quedado seriamente comprometida, lo que ha sido ya prolijamente tratado, entre otros, por este autor.⁸

La conclusión de anteriores estudios es que el modelo de acceso al Tratado de Washington dejó fuera de la cobertura de la Alianza Atlántica a las ciudades norteafricanas, lo que también tuvo el efecto de dejarlas desasistidas desde el punto de vista del Tratado de Lisboa. Dado que el lector no debería tener muchas dificultades para acceder a las publicaciones mencionadas en la nota a pie anterior y, por lo tanto, a los razonamientos jurídicos que avalan esa desasosegante conclusión, me limitaré a mencionar solo lo más sustantivo de los

argumentos que avalaron ese diagnóstico.

Empezando por la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la OTAN, el Tratado de Washington construye un sistema de garantías basado en criterios territoriales, de lo que se ocupan los artículos 5 y 6.

El artículo 5 garantiza una respuesta de los distintos países de la organización cuando cualquiera de las naciones signatarias sea objeto de un ataque armado en Europa o América del Norte.

*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, en el 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 [...].*

El artículo 6 introduce algunas precisiones al marco territorial que antes se ha definido con evidente generalidad (Europa y América del Norte). Y lo hace con dos párrafos, ambos destinados a aclarar las circunstancias espaciales en las que debe producirse la agresión para que pueda recurrirse a los mecanismos de defensa colectiva que se prevén en el artículo 5.

De acuerdo con el primero de los párrafos, se considerará un ataque armado a los efectos del Tratado aquel que se produzca contra 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.

El segundo párrafo del artículo 6 se ocupa de extender las garantías a las fuerzas, buques y aeronaves

de cualquiera de las Partes que se encuentren en esos territorios, en cualquier lugar en el que se hallen estacionadas fuerzas de ocupación, o que se encuentren en el mar Mediterráneo o en la región del Atlántico norte al norte del Trópico de Cáncer.

Conviene dejar dicho, a la vista de lo anterior, que la redacción del artículo 5 y las precisiones del artículo 6 dejaron a Ceuta y a Melilla fuera del sistema de garantías del Tratado de Washington. También cobra relevancia la oportunidad perdida durante los debates parlamentarios habidos en los meses de octubre y noviembre de 1981 que antes se han comentado. Durante esos debates, el senador Vicente Bosque Hita, un independiente del Grupo Mixto, propuso que se introdujese en el primer párrafo del artículo 6, inmediatamente después de la mención a Turquía, la expresión «y de España». Tan sencilla solución, de haberse adoptado, hubiese corregido la incómoda situación de ambas ciudades, islas y peñones, máxime cuando Joseph Luns, a la sazón secretario general de la Alianza Atlántica, habría mencionado la posibilidad de negociar ese aspecto durante las negociaciones de adhesión.

Del artículo 8, sin embargo, derivarían imprevistas consecuencias para la seguridad de las dos ciudades. En ese artículo se incluye una cláusula de exclusividad, según la cual las Partes se comprometen a que ninguno de los compromisos internacionales en vigor asumidos entre ellas o con un tercer Estado entra en contradicción con las disposiciones del Tratado, comprometiéndose a que las cosas a este respecto no cambien en el futuro.

Este escueto artículo impidió, como después se verá, que la atipicidad defensiva de Ceuta y Melilla se subsanase en los márgenes del Tratado de la Unión Europea (TUE), lo que tendría el efecto de cronificar su anómala situación.

Efectivamente, el Tratado de Lisboa (UE) diseñó un sistema de seguridad común, no colectiva, lo que es una diferencia medular con respecto al Tratado de la Alianza Atlántica. Carece, además, de las cartapisas territoriales de este último tratado, siendo

ahora el bien jurídico fundamental a proteger la soberana integridad territorial de las naciones miembros, con independencia de su ubicación geográfica. Sus estipulaciones defensivas, no obstante, y como ya se había anticipado, decayeron ante la cláusula de exclusividad del artículo 8 del Tratado de Washington. Así, y al menos en cinco ocasiones, el Tratado de Lisboa se cura en salud reconociendo la preeminencia del compromiso atlántico; la más temprana de todas, aunque no la más inequívoca, en el artículo 4.2:

Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

El artículo 42.7 del Tratado de Lisboa es el equivalente, en cuanto a sus efectos, al artículo 5 del Tratado de Washington. Dice así:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

La mención al artículo 51 de la carta de las Naciones Unidas es una constante en la mayor parte de los tratados defensivos, y tiene por objeto reconocer el derecho a la legítima defensa de los miembros de cada organización, al menos hasta que el Consejo de Seguridad intervenga y adopte las medidas que sean pertinentes.

En la redacción que recibió el artículo 42.7 son muy evidentes dos aspectos que ya se han citado antes, y que hacen referencia a la diferencia entre un sistema de seguridad colectiva y otro común, así como la importancia de lo que se ha venido llamando «cláusula de exclusividad»:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión

armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta.

Sin entrar en mayores profundidades, que como se dijo ya fueron ampliamente tratadas, la redacción del artículo 42.7 del Tratado de Lisboa -en comparación con la que recibió el artículo 5 del Tratado de Washington- hace muy evidentes las diferencias entre un sistema de seguridad colectiva, como el de la OTAN, y una defensa común, como la adoptada en la Unión Europea: en la defensa colectiva (OTAN), la respuesta es individual de los Estados miembros, que conservan la autonomía para modularla como mejor les convenga.

En cuanto a la UE, el Tratado de Lisboa expone tempranamente, en los considerandos que sirven de introducción a la parte dispositiva del Tratado, la vocación europea de consolidar una política exterior y de seguridad común que, con el tiempo, acabe resultando en una política de defensa común y en lo necesario para materializarla. Es una apuesta a largo plazo, pero cuando Europa haya llegado a ese estadio de integración, una agresión armada de las que se describen en el artículo 42.7 del TUE recibiría una respuesta de la organización como un todo y con todos los medios a su alcance. Es una diferencia radical con respecto a la posición de la OTAN, justificada en el diferente nivel de ambición con el que nacieron ambas organizaciones: esta segunda, como resultado de la Guerra Fría que, sin transición, siguió a la II Guerra Mundial; el Tratado de la UE es, sin embargo, un proyecto político de

mayor integración.

En definitiva, el ingreso en la Alianza Atlántica se negoció de forma harto desafortunada y con desaconsejable urgencia, debido más a razones de política doméstica que a que aquí hubiera muchas inquietudes que tuviesen que ver con la seguridad y la defensa.

Finalmente, el Tratado de la UE no resolvió la anomalía que había supuesto la exceptuación de Ceuta y Melilla y, lo que es más sustantivo ahora, tampoco nadie se preocupó de investigar los resquicios existentes entre ambos Tratados para satisfacer esas, ahora sí, inquietudes de seguridad.

Efectivamente, no parece extravagante esperar que la acción exterior española -y no solo la española- busque en la Unión Europea las alianzas y, lo que es más importante, los compromisos de la propia organización con aquellos territorios que, perteneciendo a la UE, la reiterada cláusula de exclusividad ha dejado desasistidos. El argumento podría formularse así: si los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington dejan fuera de sus márgenes los territorios de soberanía de naciones europeas que no están ubicados en Europa o América del Norte al norte del Trópico de Cáncer, parece razonable esperar que el Tratado de Lisboa sí pueda extender su cobertura a esos territorios, entre ellos a Ceuta, Melilla y aquellos otros en parecidas circunstancias cuyos ciudadanos lo son también de la Unión, lo que no debería afectar a la reserva de exclusividad que se dispone en el artículo 8 del Tratado de Washington. La solución podría hacerse extensiva así a algunas de las regiones relacionadas como ultraperiféricas en el Tratado de Lisboa.⁹

La solidaridad aliada como garantía

En España, la solidaridad aliada se esgrime habitualmente como un plus de seguridad intangible, que vendría a subsanar algunas de las carencias identificadas antes. «Si *de iure* no puede exigirse nada a la OTAN o a la UE que tenga que ver con Ceuta y Melilla» -vendría a decirse- «tal cosa no ten-

drá tanta relevancia porque ambas organizaciones estarían, *de facto*, dispuestas a prestar generosamente el apoyo político y militar que eventualmente pueda necesitarse».

Esa complacencia, cuando se está hablando de la defensa de dos ciudades cuya soberanía reclama insistentemente Marruecos, debe ser sometida a examen. Se trataría, por consiguiente, de averiguar si esa confianza en la solidaridad aliada le permite a España no introducir la amenaza que las pretensiones marroquíes representan entre los considerados que deben justificar un determinado modelo de defensa.

La solidaridad es un sentimiento bidireccional, afectado por el aforismo romano del *quid pro quo*. Vendría a ser una garantía de que se recibirá apoyo si llega a ser necesario; pero con la inexcusable condición de que España esté también dispuesta a prestarlo en parecidas circunstancias.

En realidad, eso es lo que cuesta más entender en España. Confiar en la asistencia francesa al otro lado del Estrecho, por ejemplo, requiere que Francia tenga las mismas expectativas de recibir apoyo español en el caso de que lo que esté en riesgo sea la integridad territorial de Mayotte y Reunión, ambas regiones ultraperiféricas de soberanía francesa situadas en el Índico y próximas a la isla de Madagascar.

Pero para la OTAN, una organización mucho más pragmática, la solidaridad es mensurable. Es lo que ha venido conociéndose como el criterio del 2 %, «un indicador importante de la determinación política de los Aliados individuales para contribuir a los esfuerzos comunes de defensa de la OTAN».¹⁰

La efectividad de la defensa colectiva de la OTAN depende directamente del compromiso financiero de los países miembros. Es fundamental que todos los países miembros cumplan el objetivo del 2% del PIB en gasto en defensa y que se asegure una equidad en el gasto para evitar grandes disparidades en las capacidades militares. Ade-

más, es importante que no se dependa exclusivamente de Estados Unidos en la defensa de la OTAN. Solo así se podrá garantizar la defensa colectiva y la seguridad de los países miembros de la OTAN.¹¹

Aunque la directriz del 2 % del PIB ya había sido fijada con anterioridad (2006) como criterio orientador del esfuerzo en defensa de los Estados miembros, no fue hasta el 5 de septiembre de 2014 cuando se introdujo en la declaración emitida por los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Cardiff (Gales).¹²

En el apartado decimocuarto de la declaración puede encontrarse prueba de la honda preocupación que generaba en el seno de la Alianza la constante reducción del esfuerzo en defensa que se había generalizado entre los socios atlánticos:

Acordamos invertir la tendencia a la disminución de los presupuestos de defensa, hacer el uso más eficaz de nuestros fondos y promover una distribución más equilibrada de los costes y las responsabilidades. Nuestra seguridad y defensa generales dependen tanto de cuánto gastamos como de cómo lo gastamos. El aumento de las inversiones debe dirigirse a cumplir con nuestras prioridades de capacidad, y los Aliados también deben mostrar la voluntad política para proporcionar las capacidades requeridas y desplegar fuerzas cuando sean necesarias [...]. Teniendo en cuenta los compromisos actuales, nos guiamos por las siguientes consideraciones:

[...]

» Los aliados cuya proporción actual del PIB gastado en defensa esté por debajo de este nivel:

* [se comprometen a] poner fin a cualquier disminución del gasto en defensa;

* [se comprometen a] aspirar a aumentar el gasto en defensa en términos reales a medi-

da que crece el PIB;

* aspiran a avanzar hacia la directriz del 2% en el plazo de una década con vistas a cumplir sus objetivos de capacidad de la OTAN y cubrir los déficits de capacidad de la OTAN.

Llegados a este punto, la consideración que del esfuerzo español en defensa tengan los aliados de España en ambas organizaciones, OTAN y UE, se convierte en el mejor indicador de la solidaridad con la que se podrá contar en caso de que eso fuese necesario, y ello porque aquel, el gasto nacional en defensa, se constituye como prueba definitiva del compromiso español con la seguridad aliada.

Gastos de defensa como porcentaje del PIB (%)

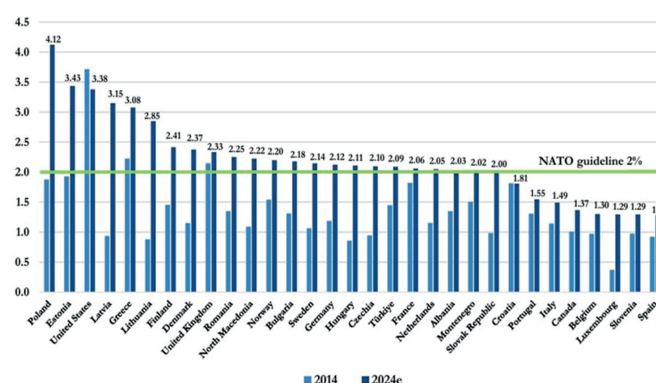


Figura 1. Gastos de defensa como porcentaje del PIB. Fuente: OTAN. Los datos del ejercicio 2024 son estimados. La OTAN no incluye a Islandia al tener su defensa delegada.

Sin embargo, la figura 1, extraída del propio portal de la OTAN, es prueba del desairado papel que hace España en la Alianza Atlántica, donde ocupa el último lugar entre los contribuyentes a la seguridad colectiva. Es una posición profundamente insolidaria, cuando se está hablando de la cuarta economía de la Unión Europea. No sirve de consuelo la generosa participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones en el exterior, ya que los gastos en los que incurren las naciones que contribuyen con fuerzas a las operaciones internacionales de paz y seguridad se contabilizan como gastos de defensa. Están, por consiguiente, ya descontados en la posición que

España ocupa en el gráfico.

La figura 2 muestra la evolución de los gastos de defensa en España durante el periodo 1960 a 2022.¹³ Los valores máximos se alcanzaron entre los años 1983 a 1985, durante el primer Gobierno de Felipe González (PSOE, II Legislatura), y probablemente por causas exclusivamente internas.¹⁴ A partir de 1985 se produjo un desplome sostenido de la participación de los gastos de defensa en el PIB, que se prolongaría hasta bien entrado el siglo. La tendencia se invertiría a partir del año 2016, con el tercer Gobierno de Mariano Rajoy (Partido Popular, PP, XII Legislatura).

Hay que subrayar dos interrupciones en esa decepcionante senda menguante que ha dejado a las FFAA españolas exhaustas. La primera es debida al repunte que se produjo entre los años 1997 y 1999, durante el primer Gobierno de José María Aznar (PP, VI Legislatura). Dado que a partir de ese último año, 1999, se volvió a la senda decreciente, cabe deducir que el Gobierno no interiorizó debidamente los costes de la transición desde un modelo de reclutamiento forzoso (SMO) a unas FFAA totalmente profesionales, transición que se iniciaría en el año 2001, cuando se materializó la decisión de suspender el SMO. Dicho de otra forma, el Gobierno de Aznar no asumió el hecho de que unas FFAA más reducidas pero profesionales no eran necesariamente más baratas, sino todo lo contrario.

La tendencia decreciente seguiría durante las dos legislaturas de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE, VIII y IX Legislaturas) y Mariano Rajoy (PP, X y XI Legislaturas), con un pequeño repunte en el año 2012, que no supuso cambio de tendencia.

Como se ha anticipado, la curva cambiaría su orientación a partir del año 2016, con el principio del tercer mandato de Mariano Rajoy (PP, XII Legislatura), y se mantendría así con las que siguieron de Pedro Sánchez a partir del año 2019 (PSOE, XIII, XIV y XV Legislaturas).

Hay que decir, sin embargo, que no está tan claro

que el último tramo ascendente, a partir del año de 2016, sea debido a una mayor conciencia gubernamental sobre la necesidad de atender a los compromisos adquiridos. Por el contrario, una sentencia del Tribunal Constitucional, de 7 de julio de 2016, había declarado inconstitucional la aprobación de créditos extraordinarios de armamento recurriendo al procedimiento de extraordinaria urgencia y necesidad.¹⁵ A pesar de ser inversiones perfectamente previstas, no se habían incluido en la correspondiente ley presupuestaria. El recurso que hizo intervenir al alto tribunal fue presentado por varios partidos políticos: Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Unión Progreso y Democracia, Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa y Chunta Aragonesista (PSOE, IU, UPyD, ICV-EUIA y CHA, respectivamente).

Evolución de los gastos de defensa en España 1960-2020 como porcentaje del PIB

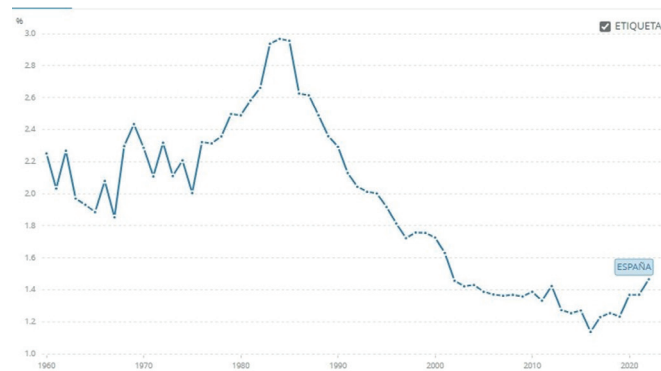


Figura 2: Evolución de los gastos de defensa en España 1960-2020 como porcentaje del PIB. Fuente: World Bank.

En la misma época, el informe de fiscalización número 1.155 del Tribunal de Cuentas, aprobado en sesión de 30 de junio de 2016, se ocupó de parecida irregularidad, en este caso de la forma en la que se había acometido la financiación extraordinaria de varios programas de armamento.¹⁶ Esa discrepancia daría lugar a la Resolución de 19 de abril de 2017, de la Comisión Mixta para las relaciones de las Cortes Generales con el Tribunal de Cuentas, publicada con sus recomendaciones en el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 149, del 23 de junio de 2017.

Aunque lo anterior es relevante a los efectos de justificar ese tramo ascendente de la curva de gastos de defensa, resultado por tanto de contabilizar adecuadamente, ahora sí, las inversiones previstas, es de extraordinario interés no dejar pasar la ocasión de traer aquí otros problemas detectados en el informe de fiscalización que tienen que ver con las penurias que rutinariamente padecen las FFAA. Pueden leerse en la página 153 del documento y en la 51.952 del informe del Tribunal Constitucional publicado en el BOE:

- Escasez de efectivos dedicados a la gestión de programas (en la p. 51853 se habla incluso de «déficits estructurales de las plantillas militares»).
- Alta rotación del personal dedicado a esa gestión (se llega a citar en la página 51954 el «extraordinariamente complejo y cambiante sistema de evaluaciones y ascensos del personal militar», que afectaría a la permanencia del personal encargado de la gestión de los programas).
- Situación del personal militar que presta servicios en las Agencias internacionales NETMA (NATO Eurofighter and Tornado Management Agency) y OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement).

Como ha quedado ya expuesto, en Cardiff se pactó que las naciones de la OTAN contribuyesen a la seguridad colectiva gastando en defensa, al menos, el 2 % de su PIB.

Era esta una meta de mínimos, que debía ser completada en diez años (2024). La figura 3 muestra, más allá de toda duda, cuál ha sido el compromiso de España con esa directriz aliada aceptada por todos los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la capital de Gales (Reino Unido).

Evolución Gastos de Defensa de España (% PIB)

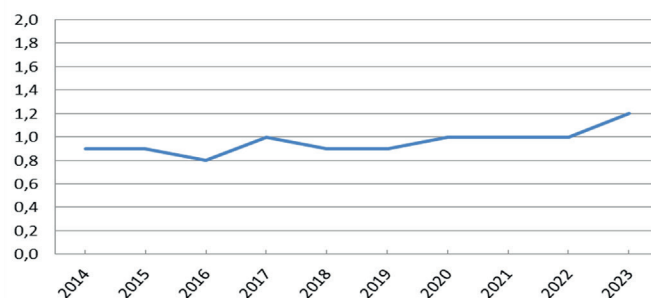


Figura 3. Evolución de los gastos de defensa en España 2014-2023. Una década después de Cardiff. Fuente: Elaboración propia con datos de The Military Balance.

Debe concluirse esta parte, dedicada a analizar el rigor de considerar la solidaridad aliada como una garantía para Ceuta y Melilla, asegurando que la generosidad es algo que se puede esperar de aquellos con quienes se comparten inquietudes de seguridad; pero que no debería ser nunca el criterio informador de la defensa nacional ni, mucho menos, un pretexto para incumplir los compromisos adquiridos con amigos y aliados, los mismos a los que se pretende recurrir cuando sea necesario.

Por qué debemos defendernos y contra quién

Son dos preguntas que necesitan contextualización.

El mundo nunca ha sido un lugar tranquilo, al menos no para todos y en todos los sitios. En estos precisos momentos, además, hay indicadores de que está en ebullición.

EEUU transita por una legislatura con demasiadas incógnitas. La visión del mundo que tiene el presidente Trump -una incógnita en sí mismo- es demasiado plana para un mundo tan complicado. Su aproximación a los problemas de seguridad está distorsionada por la agresividad que caracteriza a las políticas comerciales de las grandes compañías cuya cotización se incluye en los principales índices bursátiles estadounidenses. La introducción en su entorno más cercano de empresarios que, como

él, comparten una visión competitiva del mundo puede, a corto y medio plazo, resultar una mezcla explosiva.

A medio y largo plazo, la principal preocupación de la Casa Blanca estará en el Indo-Pacífico. Porque es en esa parte del mundo donde se empieza a cuestionar la hegemonía global estadounidense y porque también es allí donde tienen su espacio natural quienes pretenden disputarle a los EEUU la mayor parte de los mercados emergentes, también los domésticos.

En este escenario, Europa ya no se percibe como una aliada cultural benevolente, siempre dispuesta a aceptar de buen grado las demandas de la potencia hegemónica y las consecuencias mercantiles del papel subordinado que le corresponde a las agrupaciones de naciones satélite.

En realidad, es un hecho que el desafecto genera desconfianza y que ambos sentimientos se retroalimentan. EEUU comenzó a mirar a Europa con suspicacia cuando el viejo continente pasó a ser menos relevante para unos intereses que empezaban a pivotar hacia Asia. De eso ya hace muchos años, aunque es ahora cuando se han empezado a notar sus efectos. Europa, por su parte, va entendiendo que la dependencia extractiva ya no es una solución y que debe apostar por una mayor autonomía estratégica, lo que acelerará el desanclaje entre las dos orillas del Atlántico, introduciendo retos desconocidos hasta ahora en lo que se ha venido conociendo como vínculo transatlántico.

Para alguien, como Donald Trump, cuyos estímulos tienen su origen en los resultados del análisis coste-beneficio, y no tanto en lo que ha venido siendo habitual hasta ahora, propio de compartir una misma forma de entender el mundo basada en valores, reglas o consensos básicos sobre lo que es aceptable y lo que no lo es, la consideración de Europa como un competidor en lo económico y un consumidor neto en lo que hace referencia a la seguridad permitía anticipar muy poca indulgencia por parte de la Administración estadounidense, como ya ha

quedado claro.

Para todos en general, pero más para algunos en los que, como España, la falta de solidaridad es extemporánea incluso entre sus aliados europeos de la Alianza Atlántica, esos tiempos de indulgencia son ya, definitivamente, cosa del pasado.

En lo que se refiere a España, además, llueve sobre mojado. No es ya que sea el farolillo rojo en el vagón de cola de la defensa atlántica, es que las posiciones gubernamentales se alinean con indeseable frecuencia con quienes se oponen a los intereses de Washington. Esa predisposición al enfrentamiento es, la mayor parte de las veces, consecuencia de atavismos que colonizan partidos minoritarios con escasa representación parlamentaria, pero cuya cooperación es imprescindible para conformar mayorías de Gobierno.

Es el caso de la posición española en la guerra de Gaza o de la negativa española a que dos buques de la naviera Maersk, abanderados en EEUU y sospechosos de transportar ayuda militar a Israel, atracasen a finales de 2024 en Algeciras. El incidente provocó una destemplada respuesta de Washington, que amenazó con sanciones y vetos. Los dos barcos portacontenedores, procedentes de Nueva York, tuvieron que cambiar sus planes y hacer escala en el puerto marroquí de Tánger Med, lo que también hace más evidente la diferencia de la posición mantenida por ambos países, España y Marruecos, y prejuzga la respuesta americana cuando se trate de dirimir conflictos que se susciten entre ambos lados del estrecho de Gibraltar.

En la página web de Maersk se podía leer el 9 de enero de 2025, solo unas pocas semanas después del incidente, que con el fin de mejorar su servicio desde la India a América del Norte, «el servicio MECL añadirá una escala en Mundra, India, al mismo tiempo que dejará de hacer escala en Algeciras en el viaje dirección oeste».¹⁷ En la nueva ruta para el servicio MECL que se describía a continuación, Tánger sustituía al puerto español entre las escalas de Salalah (Omán) y Newark (EEUU).

Millones de euros en derechos portuarios se fueron por el desagüe. Aunque la matriz de la naviera, APM Terminals, justificase esta decisión en el acortamiento del trayecto y el ahorro de las tasas ETS (recargo por emisiones de dióxido de carbono impuesto por la UE), es difícil no relacionar esta decisión -o al menos el momento de adoptarla- con el incidente antes mencionado, lo que ayuda a valorar el coste de algunas políticas.

Debe traerse aquí y ahora la decisión sobre el Sahara con la que finalizó Trump su primer mandato, resultado del acercamiento de Marruecos a Israel y de su refrendo del Acuerdo de Abraham. La forzada revisión de la tradicional posición española sobre el Sahara, nunca bien explicada, provocó un conflicto diplomático y comercial con Argelia en el peor momento posible, cuando retomada la guerra en Ucrania se hacía necesario reducir la dependencia del gas ruso y estaba en juego la inmejorable posición de España como país de tránsito del gas argelino hacia otras naciones europeas.

Como conclusión, y en lo que se refiere a su política exterior, España ha alternado periodos de gratuita beligerancia (Irak, Argentina, Israel, Palestina, Gaza, «tecnocasta»,...) con otros de inconveniente sumisión, lo que revela, más que nada, la ausencia de una verdadera política de Estado en lo que tenga que ver con el principal aliado de Occidente.

La benevolencia con la que Trump contempla los expeditivos métodos que Vladimir Putin, presidente de la Federación Rusa, aplica en Ucrania es otro factor de desestabilización del equilibrio mundial, ya suficientemente tensionado. De hecho, si se acaba convirtiendo en una suerte de comprensión estratégica y esa actitud se replica con China y Taiwan, el mundo tendrá que enfrentarse a un cambio del paradigma que se impuso en Yalta y Potsdam, se reconsideró con la caída del Muro de Berlín y fue maltratado básicamente por los EEUU -también por Trump- cuando se desmontó toda la estructura de seguridad europea (tratados de limitación de armamento ABM, INF, FACE y START).¹⁸

La guerra ruso-ucraniana no puede durar toda la vida, y ya ha cumplido tres años. Sin embargo, sería un error poner el foco en la forma en la que se desarrollan las hostilidades, y no en las condiciones con las que se llegue a una paz.

Ucrania lucha por defender su integridad territorial. Rusia ha reiterado incontables veces su propósito de conseguir lo que denomina completa «desnazificación» de Ucrania, cualquier cosa que el autócrata ruso entienda por ello. Tampoco abdica de las ganancias territoriales que considera irrenunciables ni a la neutralidad efectiva de Ucrania, lo que implica la desmilitarización o limitación del tamaño de sus ejércitos y el veto al ingreso en la OTAN (y probablemente a la UE), lo que parece que ya fue discutido con el presidente Biden.

Putin parte para defender sus tesis de la alegada ilegitimidad del mandato del presidente Zelenski, lo que pretende que le ayude a eliminar interlocutores molestos, y de la certeza de que las únicas contrapartidas que está dispuesto a considerar ante un eventual acuerdo se limitan al cese en su avance hacia la frontera occidental de Ucrania. En definitiva, no está en sus planes renunciar a la consolidación de una zona de transición con el resto de Europa que incluya a la Ucrania desmilitarizada, por supuesto, pero también la definitiva anexión de Crimea y la efectiva y completa ocupación de Lugansk, Donetsk, Zaporíyia, Jersón y, quizá, Jarkov.

En su forma menos agresiva (sin Jarkov), la consolidación de las conquistas territoriales rusas supondrá la cesión de más del 22 % del territorio ucraniano antes de 2014, cuando el ejército ruso ocupó la península de Crimea. Pero no solo eso: Ucrania tendría que hacer viable un proyecto nacional que debería asumir las consecuencias de tener que prescindir de una gran parte de las tierras negras en su territorio (*chernozem*), lo que pondrá en peligro una parte sustantiva de sus exportaciones de cereal y su condición de granero de Europa. Los ucranianos tendrían también que renunciar a la central de Zaporíyia y a una parte considerable de su industria pesada, electrónica y de defensa si, finalmente, Pu-

tin se queda con el *oblast* de Jarkov.

Y eso no será todo si, finalmente, EEUU se cobra el peaje de la ayuda militar prestada a Ucrania y en un inaudito ejemplo de depredación se reparten con Putin los despojos ucranianos, en este caso obligando a Zelenski a aceptar la explotación americana de la central de Zaporíyia y los yacimientos de tierras raras.

Europa tiene que ser consciente de que la paz puede no ser necesariamente la consecuencia del fin de la guerra. En la falta de generosidad de los vencedores se contiene con demasiada frecuencia el germen del siguiente conflicto. Pasó con la II Guerra Mundial después del Tratado de Versalles y puede volver a pasar cuando los cañones dejen de rugir en Ucrania, si esto se produce con un inaceptable desgarramiento territorial. Aquí, además, en cuanto a los odios enquistados, llueve sobre mojado desde que la población ucraniana sufriese lo que Anne Applebaum¹⁹ llamó la hambruna roja, el *holodomor*.

Una solución que deje insatisfechas a ambas partes no sería un magro resultado. En el caso de Ucrania, eso podría concretarse en la renuncia a Crimea, que no es una pérdida menor. En el caso de Rusia, bastaría con que tuviera que devolver todo lo demás: el Dombás, Zaporíyia y Jerson, aunque fuese a cambio de la tutela internacional y de una generosa autonomía. Habría que acompañarlo de la desmilitarización efectiva del este de Ucrania, así como del compromiso occidental de paralizar *sine die* su admisión en la OTAN. Justo pago a una muy poco meditada expansión.

Con este resultado, efectivamente nadie quedaría satisfecho: para Ucrania, la pérdida definitiva de Crimea supondría la de Sebastopol y una gran parte de sus accesos al Mar Negro; en cambio, la retirada de Rusia de los territorios conquistados dejaría a Putin ante la evidencia de la inutilidad de la guerra de 2022, lo que podría ser más que suficiente lección cuando la población rusa haga sus cuentas. La OTAN y la UE, por su parte, tendrían que digerir que la política de expansión al este sin tener en consi-

deración las sensibilidades rusas fue un tremendo error.

Si nada sucede así, si Putin se reafirma en la idea de que, en el siglo XXI, las ganancias territoriales mediante el uso de la fuerza todavía son un procedimiento aceptable, la cuestión dejará de ser si habrá en el futuro otra guerra, sino solo en qué momento se producirá. Cuando eso inevitablemente suceda, la cuestión para Europa será si podrá librarla como hasta ahora: mediante *proxies*, poniendo solo dinero, manteniéndola convenientemente encapsulada o limitándose a controlar los daños. Ya le pasó con la ocupación alemana de los Sudetes en 1938, otra consecuencia de las imposiciones aliadas al final de la Gran Guerra.

A este respecto, conviene no olvidar que tanto Putin como su ministro de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov, han manifestado en múltiples ocasiones su querencia a reconstruir la antigua hegemonía soviética en el este de Europa, y que son 14 las repúblicas que, desde 1991, cuando se produjo la desintegración de la URSS, pasaron a formar parte de la OTAN. En un escenario benevolente con las megalomanías de Putin como el que se ha descrito antes, y en el caso de que España alguna vez crea necesario recurrir a la solidaridad aliada, ¿cuál podrá ser la respuesta de una OTAN demediada por la ausencia de Estados Unidos? ¿Y la de una Unión Europea incapaz siquiera de hacer valer su posición?

Haciendo abstracción de otros escenarios posibles, en el Indo-Pacífico los Estados Unidos caminan, *piano piano*, en una trayectoria de colisión con la República Popular China. Está en juego la hegemonía imperial americana y, dentro de ella, la hegemonía comercial.

La China de Xi Jinping, por su parte, mantiene su derrota sin titubear. Lo hace en demanda de los nuevos mercados que son imprescindibles para mantener las altas tasas de crecimiento que requieren su población y su economía. Vendrán otros poderes que ya asoman por el horizonte, reclamando su parte del pastel. Es el sino de la Trampa de Tu-

cidades: históricamente, el enfrentamiento armado ha sido el expediente habitual para que un poder emergente desaloje de su posición a otro que haya empezado a dar muestras de debilidad. Es aquí donde se equivoca Trump: presionar a la UE para que salga de su zona extractiva de confort es una gran idea; renunciar a su cooperación ante retos globales, será, por el contrario, un dramático error.

Aunque aquí parece lejana, EEUU se toma muy en serio la amenaza asiática. La almirante de cuatro estrellas Lisa M. Franchetti era la jefa de operaciones navales de la Marina de los Estados Unidos, la Navy, hasta que Trump la cesó a las pocas semanas de ocupar la Casa Blanca. La oficial de mayor rango de la Armada estadounidense en aquel momento. En 2024, recién llegada al cargo, emitió el NAVPLAN 2024, su guía estratégica para la Navy.²⁰ En la página 6 de ese documento puede leerse lo siguiente:

El presidente de la República Popular China (RPC) ha pedido a sus fuerzas que estén preparadas para la guerra en 2027 [...]. El desafío representado por la RPC a nuestra Armada va bastante más allá del tamaño de la flota de la Armada del Ejército Popular de Liberación [AEPL]. Los buques son muy importantes, pero se han acabado los días en los que evaluábamos las amenazas solamente basándonos en el número de buques o el tonelaje [...]. La AEPL, la Fuerza de Misiles, la Fuerza Aeroespacial y la Fuerza del Ciberespacio están confluyendo en un integrado ecosistema bélico específicamente designado para derrotarnos, basado en una masiva base industrial. La base industrial de la RPC está en pie de guerra, incluyendo en ello la más grande capacidad de construcción naval hoy en las manos de la AEPL.

La respuesta que la almirante Franchetti dio a esa amenaza fue suficientemente explícita. Puede leerse en el prólogo del NAVPLAN 2024, firmado por la misma almirante: «Este Plan se orienta a dos objetivos estratégicos: preparación para la posibilidad de una guerra con la RPC en 2027 y mejora de la ventaja a largo plazo de la Armada estadounidense».

Como se decía, el itinerario de colisión está trazado. Queda por saber si la humanidad ha aprendido lo suficiente para evitar lo que, con perspectiva histórica, parece inevitable.

La alianza de Rusia con China e Irán se ha concretado hasta ahora en ayuda para sortear las sanciones internacionales impuestas a Rusia, sin olvidar el suministro de armamento y munición, incluido en ello las plataformas de armas o las municiones autónomas (robótica). La incorporación de tropas norcoreanas a los combates terrestres en Kursk ha supuesto una escalada cualitativa que no debe desdeshacerse. Tampoco el apoyo del resto de los BRICS (Brasil, India, China y Sudáfrica, además de la propia Rusia) para sortear el aislamiento decretado. En este punto de inflexión de la política internacional, la Rusia de Putin ha sabido demostrar que no está tan sola como se deseaba, o que incluso en casos en los que no medie provocación ni esté en peligro su integridad territorial, como es el caso de la guerra en Ucrania, es capaz de contar con un espacio de solidaridad capaz de atenuar la presión occidental.

En el Mediterráneo, Oriente Próximo ha vuelto a dar prueba de su capacidad desestabilizadora. Desde octubre de 2023, cuando se produjo el atentado de Hamás en Israel, han pasado demasiadas cosas: ocupación de la franja de Gaza por las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI), enfrentamientos directos entre Israel e Irán, ataques a Hizbulá en Líbano y Siria o la caída del régimen de Bashar al-Asad.

La capacidad disruptiva de cualquier cosa que pase en Oriente Próximo nunca debe menospreciarse. En un mismo escenario confluyen intermediarios de muchos actores globales o regionales, o de otros que han manifestado su voluntad de serlo. Algunos de ellos tienen sus propios intereses, como Turquía con todo lo que tiene que ver con la minoría kurda y el Mediterráneo oriental. Los intereses israelíes están bien estibados en la cooperación estadounidense, cuya VI Flota tomó parte activa en la neutralización de la respuesta iraní a los ataques de la aviación hebrea contra el liderazgo de

Hizbulá. Cualquier alteración del *statu quo* en esas tierras, como la adquisición de capacidad nuclear por el régimen de los ayatolás o, incluso, el alivio de la tensión asociada a algunas propuestas, como el Acuerdo de Abraham patrocinado por la primera administración Trump, puede dar lugar al reinicio de las hostilidades (Yemen, guerra de Gaza, Líbano). Ese acuerdo de normalización de relaciones entre Israel y el mundo árabe ha mostrado ya su capacidad de influir en otros escenarios, como hizo evidente el reconocimiento estadounidense de las pretensiones marroquíes en el Sahara, en diciembre de 2020, o los acuerdos de colaboración, también militar, entre Israel y Marruecos.

Irán es un agente perturbador del precario equilibrio regional, y lo es más por lo que puede llegar a ser que por lo que hoy es.

El que Teherán pueda desarrollar armamento nuclear mantiene expectantes a todos los actores hegemónicos globales: EEUU, China, Rusia y, por supuesto, a otros regionales como Israel. Ninguno ve con buenos ojos esa posibilidad, lo que justifica la aparente pasividad con la que China y Rusia observan los movimientos de EEUU e Israel al respecto. Es muy probable que este último acabe interviniendo quirúrgicamente para retrasar de nuevo el programa nuclear iraní, siempre que se den las condiciones que permitan controlar los daños y encapsular políticamente la intervención. La paradoja es que todos los grandes actores mencionados verían con buenos ojos que se frustrase el plan de los ayatolás, pero no que el ejecutor fuese Israel, el representante de los intereses occidentales y, sobre todo, estadounidenses en la región.

Hizbulá en el Líbano, Hamás en Gaza y Cisjordania y el ISIS y sus franquicias en Siria actúan como aceleradores de la ebullición regional. Todos son también *movimientos*, más que partidos, con vocación de imponer una visión teocrática de la gobernación de la sociedad en la que están insertados. Necesitan para ello de la monopolización de la representación de la voluntad popular, tolerando con dificultad la convivencia con otras fórmulas políticas de re-

presentación.

El partido-movimiento único fue el instrumento de los fascismos que surgieron en Europa durante el siglo XX. La fagocitación del Estado por el partido excluyente fue el instrumento preferido de los totalitarismos. Ese fue el caso del Partido Nacional-socialista Obrero Alemán (NSDAP), en Alemania, y del Partido Comunista (PC), en la URSS.

En resumen, los partidos políticos tradicionales tienen un programa, donde incluyen todas aquellas medidas que, a su juicio, mejorarían la vida de sus conciudadanos en el caso de que accediesen a posiciones de Gobierno. Los partidos-movimiento propios de los totalitarismos o autoritarismos tienen un proyecto, con el que aspiran a imponer un determinado modelo de convivencia.

Aunque esta analogía dista mucho de haber sido bien estudiada, las mismas pulsiones pueden observarse en los partidos de Oriente Próximo antes citados. Más evidentes en Hizbulá, que ha conseguido sustituir no solamente la acción social del Estado en aquellas poblaciones o territorios donde está implantado, sino también hacerse cargo de la respuesta armada a las intervenciones israelíes. También pueden observarse esas analogías en el ISIS y sus franquicias, cuyo objetivo declarado: la implantación del Estado islámico, carece de referencias territoriales. Todos ellos cuentan con brazo político y milicia armada, una característica que puede observarse en los partidos con vocación totalitaria.

La permeabilidad del islamismo en todas estas estructuras no es una característica única y excepcional que permita simplificar sin más su adscripción a una u otra tipología. En realidad, forma parte inseparable de cada proyecto. De hecho, pueden encontrarse ejemplos de esta simbiosis en las naciones europeas medievales e, incluso, en la España contemporánea del segundo tercio del siglo XX, donde una perspectiva trascendente de los postulados católicos llegó a ordenar aspectos de la vida pública.

El mundo está cada vez más interconectado, y lo estará todavía más en el futuro. La comprensión de las tensiones que se den en su seno requiere de una perspectiva matricial, que permita ponderar en cada momento los intereses que puedan estar en juego. China y Rusia tienen una sobresaliente presencia en el África subsahariana, que hay que sobreponer a la que ya viene de lejos. En algún caso, la influencia de estos dos nuevos actores, sobre todo de Rusia, ha forzado el repliegue francés de países de lo que hasta hace bien poco se consideraba su área de influencia. Lo cierto es que esa presencia extraña está ahora instalada en la antesala europea, desde donde pueden tratar de modular los flujos migratorios y la amenaza que suponen las franquicias que forman parte del terrorismo yihadista.

Es en este contexto competitivo donde hay que insertar la Nueva Ruta de la Seda promovida por China o su presencia en Panamá.

La capacidad de construcción naval de la RPC ya supera con creces a la estadounidense, como valoró acertadamente la entonces jefa de Operaciones Navales de la Navy, pero entre las respectivas flotas todavía hay sustanciales diferencias. Lo primero, la capacidad de producción, es prueba de voluntad; lo segundo, las diferencias, lo es de que todavía le quedan cosas por hacer antes de poder disputarle a EEUU la presencia global. EEUU supera a China en casi todas las clases de plataformas navales excepto en fragatas (49 RPC por 23 EEUU) y buques logísticos y de apoyo (167 RPC por 16 EEUU). La ventaja estadounidense en submarinos estratégicos (6 RPC por 14 EEUU), cruceros de batalla (8 RPC por 15 EEUU) o destructores (42 RPC por 73 EEUU) es todavía muy acusada. Más si se tiene en cuenta el número de portaaviones (2 RPC por 11 EEUU).

Sin embargo, la recuperación por la fuerza de Taiwan, a escasas 100 millas del continente) no requiere de una superioridad global, sino solo de la local imprescindible para asegurar el éxito de las operaciones que vayan a desarrollarse en el mar de la China Meridional. La Navy tiene su fuerza naval

distribuida en dos áreas y seis flotas: 2ª Atlántico; 3ª Pacífico; 4ª Caribe, Central y Sudamérica; 5ª Mar Árabe, Golfo Pérsico y Mar Rojo; 6ª Mediterráneo; 7ª Océano Índico, Asia Oriental y Pacífico Occidental. Este extenso despliegue, impuesto por una política que busca la satisfacción de intereses globales, es lo que dificulta la concentración de esfuerzos cuando esto vaya a ser necesario.

Para asegurarse el éxito en Taiwan, a China ya no le falta tanto. Disputarle a EEUU la hegemonía global es otra cosa bien distinta. Antes, la AEPL debe corregir el déficit de portaaviones, principalmente, y el de escoltas, si quiere tener alguna opción cuando se trate de proyectar la fuerza. Algo así exigirá una reorientación de sus prioridades nacionales, lo que lleva asociado un considerable coste. No hay que olvidar la superioridad estadounidense en PIB (18,3 billones de US\$ RPC por 28 billones US\$ EEUU) y en gastos de defensa (305.000 millones US\$ RPC por más de 860.000 millones US\$ EEUU).

A perro flaco, todo son pulgas, dice el popular refrán. Todo lo anterior describe un contexto complejo, tensionado, en efervescencia; un marco en el que la vida sigue su deambular y en el que hay que tomar cada día decisiones políticas trascendentales para el bienestar de los ciudadanos.

A partir de 1945, una vez terminada la II Guerra Mundial, el mundo retomó su cotidianidad tratando de no olvidar adónde habían conducido las pulsiones totalitarias. Se condenó al ostracismo al nacionalsocialismo y al fascismo, con independencia de que perviviesen -o se replicasen en otros continentes- formas más o menos atenuadas de estas anomalías políticas. Otros totalitarismos, como el régimen comunista de la URSS, olvidado su papel de agresor y reubicado posteriormente entre los vencedores, tuvieron un papel destacado en el diseño del nuevo orden mundial (Conferencias de Yalta y Potsdam), manteniéndose en el poder todavía muchas décadas después de que se pusiese término a la contienda mundial.

En esa etapa posbélica, y sobre todo en Europa, la

socialdemocracia vino a corregir algunas de las aristas del primitivo socialismo marxista, introduciendo una perspectiva más benevolente o menos dogmática de la lucha de clases, sin dejar de corregir los aspectos más reprobables del capitalismo. Los conservadores y, antes que ellos los liberales, introdujeron entre sus preocupaciones el reconocimiento y defensa de los derechos de las clases medias, conforme estas fueron creciendo y adquiriendo conciencia de su condición. Las tres fórmulas políticas se autoproclamaron representantes de los intereses de las mayorías sociales, lo que provocó una confluencia recentralizadora de sus respectivas posiciones ideológicas. Por el camino, las diferencias entre las políticas de unos y otros dejaron de estar inspiradas en el mero reconocimiento de intereses, derechos o libertades, incluidos los de las minorías, para situarse más bien en la prioridad que los Gobiernos de uno u otro signo asignasen al reconocimiento, extensión y satisfacción de las demandas sociales. Esta situación, que no se discutiese el fondo (las conquistas sociales), sino solo la forma (con qué prioridad, a quiénes, a costa de qué y cuándo), impregnó todo de una uniformadora pátina de pragmatismo que hizo difícil reconocer incluso la ideología nominal que estuviese detrás de cada política.

El olvido tiene efectos letárgicos, que en algunos casos no está nada mal. Pero también puede dar lugar a episodios lisérgicos, lo que ya es otro cantar. El olvido está bien si el espacio que dejan los recuerdos desechados es ocupado por grandes y nobles aspiraciones. El problema de los períodos lisérgicos es que son las alucinaciones las que vendrán a colonizar el espacio dejado por el olvido.

Y esto es lo que está pasando en gran parte del mundo. También y sobre todo en Europa y Estados Unidos.

Los políticos conservadores, liberales o socialdemócratas europeos y las sociedades que los eligen se han dejado consumir por el tedio que producían similares políticas, a lo que ayudaron unos parlamentarios constituidos en corpus desconectado

de los problemas de aquellos a quienes representaban. De alguna forma, entre unos y otros acabaron convirtiendo la política más en una forma de vivir que en una manera de servir a la comunidad. Todos olvidaron las dramáticas consecuencias que tuvieron las rivalidades y los odios que proliferaron en la primera mitad del siglo XX (fase de olvido) e hicieron posible que se enseñoreasen de los parlamentos nacionales minorías marginales poco o nada interesadas en, cuando no decididamente enfrentadas a, lo que tradicionalmente se había venido conociendo como el interés general (período lisérgico).

Así que el siglo XXI amaneció plagado de ideologías marginales. De micropartidos alimentados por el deseo de revancha. De quienes no tenían ningún rebozo en declarar su incorporación al parlamentarismo con la única intención de defender el interés de su pequeña comunidad ideológica o, si eso les fuera permitido, de provocar un fallo multifuncional del sistema.

La reacción de los grandes partidos mayoritarios europeos a estas pulsiones ha estado plagada de errores. La desafección de sus electorados tradicionales debería haberse combatido con un realineamiento de las políticas y una reconsideración de la calidad de la representación que se ejercía (democracia interna), modificando en lo que fuera necesario los respectivos sistemas electorales. Por el contrario, esos partidos tradicionales escoraron hacia posiciones políticas que ahora les disputaban otros en nichos de población que habían considerado propios. En definitiva, abandonaron la centralidad que, con el tedio, eso sí, había traído el más largo período de prosperidad y tranquilidad política de la historia.

Como ya se ha recordado, el nacionalsocialismo y el fascismo perdieron la II Guerra Mundial y dejaron al comunismo como el único totalitarismo superviviente de la contienda. La política europea ha estado lastrada por este desequilibrio desde 1945, hasta el punto de que obligó al Parlamento Europeo a recordar esta cuestión en la Resolución, de 2 de

abril de 2009, sobre la conciencia europea y el totalitarismo.²¹

Lo cierto es que las alianzas de partidos de izquierda han sido contempladas con generosa benevolencia («progresismo») y con independencia de la posición en el arco ideológico en el que se autoubicase cada partido. No así las de derechas en cuanto alguno de los coaligados militase en posiciones radicales de derecha.

Esto ha sido bien aprovechado por los partidos mayoritarios de izquierda, que en un parlamento muy fragmentado contaban con que ese ostracismo social dificultase o hiciese imposible la alternancia de gobiernos de derecha.

En general, las naciones europeas pretendieron hacer frente a este nuevo escenario no mejorando la calidad de la representación que ejerciesen y reorientando sus políticas -de forma que se preocupasen realmente de solucionar las verdaderas inquietudes de los ciudadanos-, como ya se ha argumentado, sino creando cordones sanitarios que dejasen fuera a aquellos que se coaligasen con partidos más a la derecha.

En España, como en otras épocas de la historia, esto también se produjo, pero alineado con el recurso a artimañas que otros, en otros países, no se atrevieron a aplicar.

Cabe mencionar entre ellas el reproche de ilegitimidad que con harta frecuencia se administra, a partidos de uno u otro signo, con independencia de que todos ellos concurren a las elecciones o hayan obtenido representación parlamentaria de conformidad con la legislación emitida al efecto.

Aquí algunos no habían olvidado que el odio o la sed de revancha es un excelente movilizador del electorado y muñidor de voluntades. Así que, a pesar de que ese sea un sentimiento que contribuye a la fragmentación social y que, llegado a un determinado punto de ebullición, es difícil de mantener bajo control, muchas políticas se han orientado a

promover la polarización social, entendiendo que de esa manera se facilitaría la movilización del voto y su concentración como mejor conviniese en cada momento.

Como resultado de todo lo anterior, las naciones europeas pasan por una época de gran inestabilidad política, donde cada vez son más difíciles las coaliciones electorales o los pactos de legislatura, y cuyo resultado son parlamentos muy fragmentados. En España, eso también es así, pero alineado con permanentes intentos de desacreditar los poderes clásicos, colonizar las instituciones y promover la fractura, también social, que resulta de la polarización.

Es en este escenario convulso donde Ceuta y Melilla deben insertar sus inquietudes: una UE que no pasa por uno de sus mejores momentos, los EEUU inmersos en una deriva populista que busca el desanclaje de sus tradicionales aliados y una España, muy fragmentada y polarizada, que padece tensiones centrífugas que compiten con el imprescindible sentimiento de solidaridad interterritorial. Nada muy proclive a examinar con generosidad los problemas, aunque sean existenciales, de los demás.

Si no se olvida el contexto descrito, si se salpimenta con la tradicional amistad de EEUU con Marruecos, la de Argelia con Rusia y quién opera en el Sahel, podrá ahora entrarse en el análisis de la situación político-militar en el Magreb.

La situación político-militar en las dos orillas del Estrecho: España y el Magreb

Se ha descrito la posición de España en relación con la de sus aliados, pudiendo resumirse que, en cuestiones de defensa, es una posición poco acorde con el papel que le correspondería desempeñar en la escena internacional. Puede anticiparse por ello que la acción exterior española se verá lastrada por esa incómoda realidad, que no se aliviará hasta que no se acepten las consecuencias -y responsabilidades- de formar parte de una comunidad compleja.

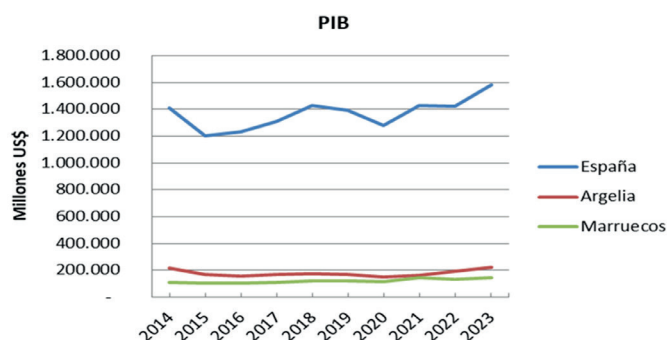


Figura 4. Una década después de Cardiff: Evolución del PIB de España, Argelia y Marruecos. Fuente: Elaboración propia con datos de The Military Balance 2024.

Mientras que los riesgos asociados a un perfil tan deslucido en la UE y la OTAN tendrán más que ver con la pérdida de oportunidades de todo tipo, también económicas, comerciales o industriales, en el Magreb, por el contrario, los que están en juego son intereses nacionales esenciales, algunos de ellos relacionados con la propia integridad territorial de España, para lo que no parece una buena idea confiarlo todo a la generosa y desinteresada ayuda de los demás.

Debe advertirse que, para esta parte del análisis, la fuente de los datos ha sido *The Military Balance*, del IISS. El periodo analizado es 2014-2023, y las cifras estarán referenciadas en dólares estadounidenses. No coincidirán, por lo tanto, con las que hasta ahora se han estado manejando, básicamente referidas al último ejercicio presupuestario (2024) y con las cantidades denominadas en euros.

En la figura 4 puede verse la evolución del PIB de España y Marruecos, lo que permitirá después contextualizar el esfuerzo que ambos países vienen haciendo en defensa. La introducción de la posición argelina, otro país con el que Marruecos mantiene tensiones territoriales y de hegemonía regional, permitirá valorar adecuadamente la influencia que cada uno de estos litigios pueda estar teniendo en el rearme marroquí y si, en consecuencia, es razonable o no achacarlo a pretensiones anexionistas de la monarquía alauita.

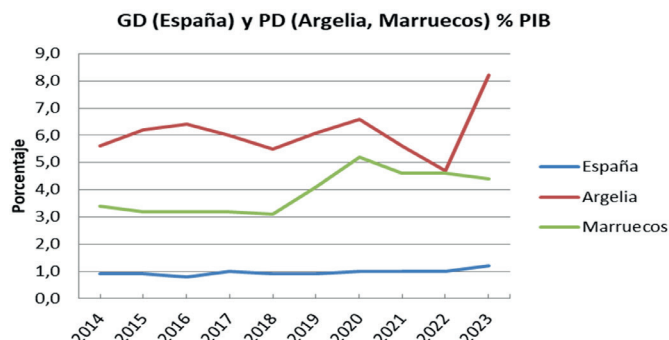


Figura 5. Una década después de Cardiff: Evolución de los gastos de defensa en España y de los presupuestos de defensa en Argelia y Marruecos, calculado como porcentaje del PIB. Fuente: Elaboración propia con datos de The Military Balance 2024.

En cambio, España no tiene ningún contencioso con Argelia, y sí unas relaciones comerciales fructíferas que justifican el interés de ambas partes por mantenerlas. O al menos esto fue así hasta que Madrid cambió, sin explicaciones y en el peor momento -cuando estaba en juego el suministro de gas argelino y el papel de España como tránsito de ese gas hacia el resto de Europa-, la tradicional política que España había venido manteniendo con relación al Sahara.

Como puede apreciarse en la figura, el peso económico de España en términos de riqueza nacional (1.680.000 mill US\$) es muy superior al de Argelia (230.000 mill US\$) y al de Marruecos (157.000 mill US\$).

En la figura 5 se compara el esfuerzo en defensa que hacen las tres naciones en términos de porcentaje del PIB. Es evidente que Argelia y Marruecos hacen un esfuerzo muy superior al de España, a pesar del diferente nivel de riqueza y de la existencia de otras necesidades básicas de la población relacionadas con el bienestar. La diferencia es mucho mayor de lo que representan las respectivas curvas, ya que ninguna de esas dos naciones proporciona datos sobre su gasto militar real (GD), y solo del presupuesto asignado a Defensa (PD). Se está comparando, por tanto, gasto real en defensa (España) con previsión anunciada de gasto (Argelia y Marruecos).

Si la comparación se hiciese con cifras homogéneas y de gasto real, las diferencias entre el esfuerzo de España (1,17 %) y el que hacen las dos naciones magrebíes (7,66 % Argelia y 4,28 % Marruecos) sería mucho mayor. Y la brecha aún sería más grande si, contraviniendo los criterios de cálculo de la OTAN, se incluyese en el coste de adquisición de capacidades militares marroquíes lo que esta nación recibe en ayuda exterior, sobre todo de los EEUU.

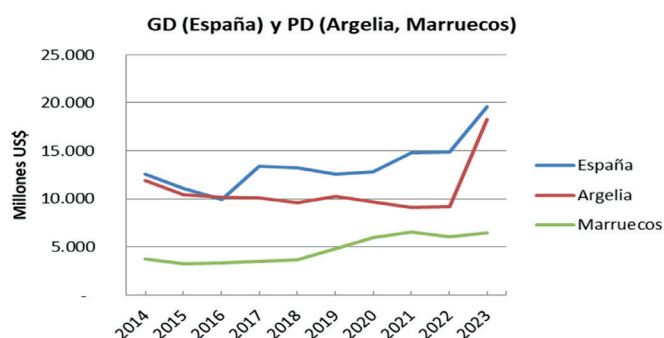


Figura 6. Una década después de Cardiff: Evolución de los gastos de defensa en España y de los presupuestos de defensa al sur del Estrecho en valores absolutos. Fuente: Elaboración propia con datos de *The Military Balance 2024*.

En términos absolutos (figura 6), y no porcentuales, España gasta en defensa casi lo mismo que presupuesta Argelia (19.600 mill US\$ en España y 18.300 mill US\$ en Argelia) y 12.880 mill US\$ más de lo que invierte Marruecos. Una vez más, es necesario recordar que los conceptos no son homogéneos (GD en España y PD en Argelia y Marruecos). No parece aventurado asegurar que si se tuviesen en cuenta los gastos de defensa en las tres naciones y el valor de la ayuda exterior (Rusia en el caso de Argelia y EEUU en el de Marruecos), y a pesar de la diferencia en la riqueza nacional, Argelia superaría a España y Marruecos se situaría muy cerca de sus valores, lo que sin duda es un motivo de preocupación.

La importancia de la ayuda exterior queda en evidencia si se examinan los recursos de que están dotadas -o está previsto que lo estén a corto o medio plazo- las FFAA marroquíes (equipamiento de última generación) y lo que le cuesta a España renovar, o simplemente mantener, sus propias capa-

cidades.

La política de defensa de Marruecos. Legítimo interés o rearme

En los siete años que van desde 2018 a 2023, Marruecos ha solicitado al Gobierno de Estados Unidos compras de armamento por valor de 13.167 mill US\$. Tanto el importe como el objeto de cada uno de los contratos es conocido con el suficiente detalle porque la Defense Security Cooperation Agency (DSCA), una agencia gubernamental estadounidense con sede en el Pentágono, está obligada a notificar al Congreso cualquier posible venta a otro país de armamento, material, equipo o servicios de defensa que reúna los requisitos que se describen en la *Ley de Control de las Exportaciones de Armas de los Estados Unidos*.²²

Dichas solicitudes se hicieron a través del programa de ventas militares al extranjero (FMS, en sus siglas en inglés) y, como es habitual en las propuestas que la DSCA hace al Congreso, se justificaron por suponer un apoyo «a la política exterior y la seguridad nacional de los Estados Unidos, al ayudar a mejorar la seguridad de un importante aliado no perteneciente a la OTAN que sigue siendo una fuerza importante para la estabilidad política y el progreso económico en el norte de África». Este texto, con pocas variaciones, se repite en todos los certificados emitidos por la DSCA.

Los contratos incluyeron la adquisición de los famosos sistemas HIMARS que ha popularizado la guerra ruso-ucraniana; misiles Javelin, TOW y Harpoon; una actualización de los 23 cazas F-16 existentes a la configuración F-16V y la adquisición de otros 25 cazas F-16C/D Block 72 con sus equipos relacionados (que incluyen 40 misiles AIM-120C-7 AMRAAM y 60 bombas GBU-39B SDB I); la mejora de 162 carros de combate Abrams adquiridos a través del programa EDA (Excess Defense Articles), que ya fueron transformados a la configuración M1A1SA en 2012; y 36 helicópteros de ataque AH-64E Apache con su munición asociada (551 misiles AGM-114R Hellfire, 60 misiles AGM-114L Hellfire y

200 misiles AIM-92H Stinger).

A estas compras a través del programa FMS hay que sumar las que se hicieron recurriendo al EDA, programa que pone a disposición de ciertos países -y a un precio muy conveniente- material excedentario del Ejército de los EEUU. El importe del material transferido a Marruecos gracias a este programa tenía un valor de origen de 947,3 mill US\$. El valor residual (ajustado) con el que aparecía en los catálogos de la DSCA para su venta al exterior era bastante menor, pero nada despreciable en cualquier caso: 127,2 mill US\$.

En el mismo periodo de tiempo, y según los datos ofrecidos por el Instituto Internacional para la Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI, en sus siglas en inglés), Francia proveyó a Marruecos de artillería autopropulsada, transportes blindados, misiles tierra-aire y aire-aire por un valor, todo ello, de 198,7 mill US\$. Israel, por su parte, reforzaría la defensa aérea marroquí con el eficiente sistema Sky Dragon y sus misiles asociados (dos pedidos entregados en 2023), por un importe muy superior a los 500 mill US\$.

Por consiguiente, y poniendo todo en común, las compras de armamento que ha hecho Marruecos en el exterior desde 2018 a 2023 han supuesto, solo en lo que concierne a materiales principales de tres proveedores, una inversión de 14.614,3 mill US\$.²³

Dado que el presupuesto de defensa marroquí acumulado en esos años fue de 33.490 mill US\$, hay que deducir que consiguieron adquirir armamento, material y equipo de defensa en el exterior por un valor equivalente al 43,6 % de lo presupuestado, un porcentaje admirable si no se olvida que se trata solamente de tres proveedores (EEUU, Francia e Israel), de armamentos principales, que las inversiones reales sufragar muchas más cosas que las adquisiciones de armamento en sí o que los Ministerios de Defensa son bastante más que las Fuerzas Armadas.

Alguna explicación tiene que haber no solo para la adquisición de plataformas o sistemas de armas de última generación, como los HIMARS, el Sky Dragon o los carros de combate Abrams M1A1SA, sino también para el empeño marroquí de hacerse con el caza polivalente más sofisticado del mercado: el F-35. Una pretensión que, por una u otra razón, todavía no se ha materializado.

La explicación a la primera cuestión hay que buscarla en la generosidad estadounidense con sus aliados preferentes: lo que se incluye en el programa EDA, el que pone en el mercado los excedentes de defensa estadounidenses, puede ofrecerse a un precio reducido o como donación no reembolsable, y este es precisamente el caso de los casi 1.000 mill US\$ en contratos de defensa que Marruecos suscribió con EEUU a través del EDA.

Por otra parte, tampoco es seguro que todo o parte de la factura de las compras directas hechas por Marruecos a través del programa FMS hayan concluido en desembolsos por parte del comprador, no figurando esa crucial información entre la proporcionada por la DSCA. Todo ello explicaría la extraordinaria capacidad marroquí para procurarse material de defensa de proveedores externos.

En cuanto a la finalidad estratégica del rearme marroquí, no todo puede explicarse por el contencioso de larga data que esa nación mantiene con Argelia, aunque pueda ser una excelente cortina de humo. De hecho, la adquisición a EEUU en el año 2023 de un conjunto de armas *stand off*, compuesto por 250 misiles, se justifica por la DSCA con el argumento de que «Marruecos tiene la intención de utilizar los misiles en su avión de combate polivalente F-16 y proporcionará capacidades mejoradas en la defensa eficaz de las rutas marítimas críticas».

La misma explicación, la de la defensa eficaz de rutas marítimas críticas, puede leerse en el certificado de la DSCA que justifica la adquisición por Marruecos, en 2020, de 62 misiles AGM-84L Harpoon Block II para los cazas F-16 de la Real Fuerza Aérea.

El interés marroquí por hacerse con misiles antibuque no es nuevo, y puede rastrearse recurriendo a las bases de datos del SIPRI. En el año 1999 ya adquirieron 10 misiles MM-38 Exocet a Francia, que fueron renovados en 2008, en este caso con MM-40-3 Exocet para la fragata FREMM y otros 25 para la SIGMA. En 2016 adquirieron en EEUU otros 6 misiles antibuque Harpoon Block II.

Marruecos no puede justificar su interés por estas armas en la situación de tensión que vive con Argelia, un país con el que comparte más de 1.400 km de frontera terrestre. Tampoco necesita de submarinos para impedir el paso del Estrecho, si sus intenciones a medio o largo plazo no son las que pueden esperarse de una nación vecina, amiga o aliada con la que se mantienen fructíferas relaciones. En unas aguas tan procelosas para la navegación en inmersión, le bastará para la denegación del paso con el armamento que está adquiriendo o ya posee en sus arsenales: misiles antibuque SSM basados en tierra o embarcados y otros ASM o AGM para utilizar por los cazas F-16. Si ese fuera el caso, el tridente marroquí lo completaría un sistema de defensa aérea efectiva, que ya tienen con el sistema Sky Dragon 50 SAM (Tianlong-50), y los F-35A Lightning que tanto interés tiene en comprar. Si esta última compra llegara a materializarse, la superioridad aérea marroquí sobre el Estrecho sería un hecho y, con ella, la capacidad de decidir quién, cuándo y con qué surcará sus aguas.

Entre otros multiplicadores de capacidad, hay que recordar que el armamento adquirido suele incluir apoyo sensible, como «viajes anuales a Marruecos en los que participarán hasta 55 representantes del gobierno de los EEUU y 13 representantes de contratistas por un período de hasta cinco años para administrar el campo y la capacitación del programa», como se hacía constar en el certificado de adquisición de los carros de combate Abrams y en otros. Una asistencia no solo técnica, sino también política. Marruecos también coopera con la OTAN, habiendo obtenido acceso a la plataforma de interoperabilidad de la Alianza Atlántica. La normalización de las relaciones con Israel, por su parte, le

permitió obtener sistemas de defensa aérea; pero así mismo la participación de soldados israelíes en el ejercicio African Lion, los ejercicios militares conjuntos que organizan el mando estadounidense para África (AFRICOM), con base en Stuttgart, y las Fuerzas Armadas Reales de Marruecos.

Marruecos es o está en camino de convertirse en un actor regional relevante. Y no solo por sus capacidades militares, sino también por la inteligente urdimbre de alianzas internacionales que está sabiendo tejer. España haría bien en no confiar en que la eventual superioridad militar que todavía conserva hoy en algunas áreas dure para siempre.

A modo de conclusiones. Repensando la acción autonómica

Concédase por un momento que la situación en el mundo hoy se parezca algo a lo que se ha venido describiendo. Acéptese también que la intervención del vicepresidente de EEUU James D. Vance en la Conferencia de Seguridad de Múnich, el 14 de febrero de 2025, acabó con los últimos vestigios de la estructura de seguridad que surgió de las Conferencias de Yalta y Postdam, y que sobrevivió al reseteo que supuso la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la URSS que siguió poco después. Imagínese que se han hecho realidad las reiteradas advertencias que los presidentes estadounidenses, desde Barack Obama al menos, han venido haciendo a los europeos para que se hagan cargo de su propia seguridad. Admítase, al menos por unos instantes, la posibilidad de que Europa tenga que hacer frente, en la más absoluta de las soledades, a la pesadilla de un alineamiento coyuntural de los intereses de EEUU, Rusia y China. Interpretese, por último, con la necesaria severidad lo que supone para la estabilidad mundial que Estados Unidos y Rusia hayan estado negociando el futuro de Ucrania y el reparto del botín sin contar con los interesados ni con Europa.

Si ese fuera el caso, ¿qué opciones tendrían los ceutíes y melillenses, unas pequeñas poblaciones de poco más de 83.000 y 85.000 habitantes respec-

tivamente, de que su voz se oiga nítidamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas si alguna vez tal cosa fuera necesaria? Incluso, y más allá de eso, ¿qué opciones tendría España? Las conclusiones que siguen están redactadas desde las respuestas que eventualmente hayan podido darse a las anteriores preguntas.

- Las pretensiones anexionistas de Marruecos no cesarán a corto o medio plazo, y es altamente improbable que lo hagan a largo plazo. El futuro de los territorios españoles en el norte de África dependerá, en primer lugar, de la propia voluntad de la población residente en esos territorios; en segundo lugar, de la firmeza de la posición mantenida por la sociedad española para arros-trar los sacrificios que demande la defensa de su integridad territorial; en tercer lugar, de la determinación que muestre el Gobierno de que hará todo lo que sea necesario para mantener el *statu quo* constitucional de la España africana en un mundo que hasta ahora se quería basado en reglas.
- De acuerdo con lo anterior, en España conviene no dar por hecho algunas cosas que en otros lugares parecerían superfluas, y promover activa-mente la españolidad de Ceuta y Melilla, lo que ayudará a prevenirse contra enfoques utilitaris-tas que, incomprensiblemente, no fueron tan ex-traños en el pasado. Ya se ha escrito aquí sobre la posición defendida por Miguel Primo de Rive-ra en 1917 o, en fechas mucho más recientes, por la de dos antiguos miembros del Gobierno de Rodríguez Zapatero y dos embajadores de España. Pero no fueron los únicos casos.

Manuel Aguilera Povedano se hizo eco, en un artículo publicado en *Última Hora*, del conteni-do de las memorias del capitán Alberto Bayo, un oficial al servicio de la República durante la Guerra Civil española y ayudante del ministro de Defensa socialista Indalecio Prieto en los tiem-pos que se rememoran en el artículo.²⁴

En *Mi desembarco en Mallorca*, título de las me-

morias, Bayo afirma que Indalecio Prieto le ha-bía ofrecido al Reino Unido los puertos de Vigo, Cartagena y Mahón a cambio del apoyo británi-co a la República, lo que habría hecho a través de dos militares ingleses en misión oficial en España: H. M. Pearson y Robert V. Goddard.

Aguilera tuvo acceso al informe elevado por Go-ddard el 1 de marzo de 1938, que se conserva en el Foreign Office. En su artículo reproduce la página del informe que vendría a «confirmar así gran parte de la historia de Bayo». Efectivamen-te, en esa página se dice que «in this connection he [Prieto] wondered whether Sir Olivier Forbes had ever repeated to the Foreign Office his (Se-ñor Prieto's) offer of the ports of Cartagena and Mahon to the British Navy in time of need».²⁵

Siendo esto de la mayor importancia, en cuanto que muestra con crudeza la endeblez de algu-nas convicciones que tienen que ver incluso con la integridad territorial de la España continental, mayor interés tiene para lo que nos ocupa lo que se puede leer en la segunda página de una car-ta que también reproduce Aguilera, dirigida por Burnett Bolloten, un investigador británico de estos acontecimientos, a Pearson el 16 de no-viembre de 1948, quien a la sazón estaba des-tinado como agregado del Aire en la Embajada británica de Perú en Lima. En esa página pue-den leerse las cuatro preguntas que Bolloten le hace a Pearson interesándose por la confirma-ción de los hechos que investigaba. La cuarta se transcribe a continuación:

*In connection with this matter, I should be most grateful if you would kindly let me know [...] d) whether the British Government made any official reply as they did to the offer made by Largo Caballero's government in February, 1937, to modify the status of Spanish Morocco in favor of Great Britain and France.*²⁶

Resumiendo, los gobernantes españoles del momento estuvieron bien dispuestos a ceder, y

no era la primera vez, parte del territorio nacional en pago a determinados servicios o apoyos.

- Lo que se ha relatado avala la necesidad de que se rechace cualquier cosa que, alterando el normal flujo de personas, mercancías o capitales, ponga en duda o fomente el debate sobre la españolidad de los territorios en el norte de África, haciéndolos rehenes de otras políticas (contención de la inmigración ilegal, terrorismo transfronterizo, tráfico de estupefacientes, negociación de cuotas de pesca y otras).
- La imprescindible empatía internacional debe cultivarse desde mucho antes, tejiendo alianzas basadas en la amistad, la cooperación, la comprensión y la complicidad. No contribuye a esto la contumaz oposición de España a sus aliados más relevantes en aquellas cuestiones que ellos consideren nucleares para la mejor defensa de sus propios intereses nacionales (Kosovo y Libia, Irak, Israel, Gaza, Argelia, Argentina o la autoatribución del liderazgo de la oposición europea a las políticas estadounidenses con las que pueda no coincidirse). Llegado el caso, EEUU y el Reino Unido, básicamente, pero también Francia y Alemania, conformarán sus posiciones en función de esas alianzas y complicidades.
- Debe aprovecharse el resquicio existente entre el Tratado de la Unión Europea y el de Washington para proporcionarle a Ceuta y Melilla el plus de seguridad del que carecen, sin tener que confiar su futuro a lo que resulte de una política exterior llena de contradicciones o de un meneguante esfuerzo nacional en defensa.
- La defensa para Ceuta y Melilla es una cuestión existencial, que no se replica de la misma manera en ninguna otra parte del territorio nacional. España está deviniendo en una realidad estatal muy compleja. La Constitución española (CE) de 1978 diseñó un Estado cuasifederal e imperfecto, cuyos desarrollos, en muchos casos, están adquiriendo, sobre todo en los últimos años y bajo la presión del nacionalismo, tintes

confederales. Ninguna de las dos ciudades puede pretender influir en cuestiones privativas del Estado, como son las relaciones exteriores o las políticas de defensa, sin desarrollar antes en plenitud la autonomía que se brinda en la disposición transitoria quinta de la ley fundamental.

No hay duda de que un desarrollo más diligente de las competencias que hoy ya les están atribuidas hubiera acomodado mejor la acción de gobierno a los retos imprevistos que llegaron con el siglo; pero en ningún caso hubieran eliminado las trabas que, para las acciones que se proponen aquí, significa una Administración local ayuna de capacidad legislativa o mediatizada en algunas funciones por una autoridad interpuesta y tutelar, como es la Delegación del Gobierno.

Quien se muestra medroso ante el ejercicio de la soberanía que le corresponde legítimamente, sin que ese ejercicio se vea perturbado por ninguna de las instancias internacionales relevantes, por ejemplo impidiendo o dificultando la visita de los reyes de España para no herir la susceptibilidad de Marruecos, no debe extrañarse de que se pueda mirar con cierta envidia lo que la Constitución de Gibraltar, una colonia reconocida como tal por las Naciones Unidas, dice en la Orden que, a título de preámbulo, acompaña al texto fundamental del 14 de diciembre de 2006:²⁷

Como quiera que Gibraltar es parte de los dominios de Su Majestad y el Gobierno de Su Majestad ha dado garantías al pueblo de Gibraltar de que Gibraltar permanecerá como parte de los dominios de Su Majestad a menos que y hasta que una ley del Parlamento de otra forma resuelva, y más aún que el Gobierno de Su Majestad nunca entrará en negociaciones conforme a las cuales el pueblo de Gibraltar pasaría bajo la soberanía de otro Estado contraviniendo sus deseos libre y democráticamente expresados.

A la vista de cuál ha sido la respuesta gubernamental en los episodios históricos rememorados, y la que podría ser en una sociedad tan fragmentada en todo lo que tiene que ver con la identidad nacional, no hubiera sido poco la reiteración constitucional o estatutaria de que nada podrá hacerse sin el acuerdo de los ceutíes y melillenses, no eludiendo la confrontación con Marruecos cada vez que se suscite la cuestión de la soberanía.

Ciertamente, este planteamiento no quiere obviar la cuestión nuclear de dónde radica la soberanía nacional. No siéndolo en los respectivos territorios, sino en la nación como un todo (artículos 1.2 y 2 de la CE de 1978), lo que se ha pretendido antes es destacar algo que se suele olvidar con frecuencia: que no radicando el derecho a la autodeterminación en cada una de las realidades territoriales españolas, incluso en el propio planteamiento secesionista se da por supuesto que la iniciativa debe partir siempre de la población concernida y mediando un acuerdo mayoritario.

La cesión en contra del deseo libremente manifestado por los ceutíes y melillenses o sin consultarlos -con la privación de nacionalidad que ello conlleva- es un absurdo de derecho constitucional, internacional y democrático. A pesar de todo, sigue considerándose conveniente recordárselo a los concernidos: Gobierno, ciudadanos, incluidos los propios afectados, aquellos quienes en España han defendido esa clase de posiciones, algunos de los cuales ya han sido citados, la comunidad internacional y, dentro de ella, por supuesto, a Marruecos.

Finalmente, si Marruecos a pesar de todo quisiera poner precio a su amistad, convendría explicarle, de la forma más clara, directa y concisa posible, que, primero, debe convencer de la legitimidad de sus pretensiones a los propios ciudadanos de ambas ciudades y, después, al resto de españoles. Solo en último lugar tendrá algún interés lo que piense el Gobierno de España.

Nadie, ningún Gobierno, debería caer en la tentación de disponer de lo que constituye el legado histórico al que tienen legítimo derecho ulteriores generaciones. A pesar de algo tan obvio, y al mero recuerdo de las veces en las que esto ha sido -y sigue- poniéndose en cuestión -y no solo con relación a Ceuta y Melilla-, es por lo que hay que reconocer el mérito de la claridad con la que algo tan elemental se redactó en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar que antes se reproducía.

- No parece extravagante que unas comunidades humanas de más de 83.000 y 85.000 habitantes aspiren a un nivel de autonomía que sí parece posible en otras realidades territoriales y con menos población.

Por supuesto, cualquier adaptación de las estructuras de gobierno actuales a otras mejor acomodadas al ejercicio pleno de la autonomía que se prevé en la CE debe estar presidida por la austeridad y la prudencia, evitando caer en los errores que casi todas las comunidades autónomas españolas han cometido al intentar replicar todas las estructuras estatales.

- Una modificación como la que se propone permitiría que la acción autonómica, en los asuntos que aquí se han traído a colación, se desarrollase en varios frentes:

En el frente estatal

- ❖ Para adquirir la conciencia de que, en España, nada, ni lo más obvio en otras latitudes como es la nacionalidad, debe darse por asegurado. Y que defender la singularidad y españolidad de Ceuta y Melilla es una necesidad en una comunidad política, la española, con un persistente déficit de identidad.²⁸
- ❖ Los Ejércitos de Tierra, Aire y la Armada elaboran sus objetivos de fuerza desde la perspectiva de sus respectivas estrategias.

En unas Fuerzas Armadas, como las españolas, en las que el jefe de Estado Mayor de la Defensa no ejerce autoridad orgánica sobre los jefes de Estado Mayor de los ejércitos, la probabilidad de que se adopten decisiones gravosas para la respuesta conjunta que convenga dar es muy alta, si no se olvida que las inversiones que se adopten en un contexto de recursos financieros escasos siempre llevarán indefectiblemente asociado un determinado coste de oportunidad.

Algunas de esas decisiones de gasto pueden tener un considerable retorno industrial, laboral o tecnológico; pero también pueden dejar a Ceuta y a Melilla a los pies de los caballos. Dicho de otra forma, al albur de lo que les depara el destino si, finalmente, Marruecos decide repetir la jugada que tan bien le salió en 1975.

Todos los presidentes y alcaldes-presidentes autonómicos podrían enumerar de corrido las fortalezas y debilidades de sus respectivas comunidades en sanidad, educación, vivienda, empleo, infraestructuras, dependencia o transporte, todos ellos servicios públicos esenciales. Y de otros, como la seguridad, también, sobre todo en aquellas comunidades autónomas que no dispongan de cuerpos policiales propios.

¿Qué es lo que justifica que, preguntados al respecto y en lo que atañe a un bien público esencial como es la defensa, ninguno de esos responsables políticos sea capaz de ir más allá de esbozar unos pocos lugares comunes? Lo más probable es que ninguno de ellos, siquiera vagamente, pudiera referirse al estado general de las FFAA y, por lo tanto, de la defensa. O, al menos, al papel atribuido en ella a las Unidades militares que, eventualmente, tengan su asentamiento en cada territorio.

- ♦ Las dos ciudades norteafricanas, por consiguiente, deben considerarse legitimadas para interesarse por las cuestiones que afectan a

su defensa como lo hacen sobre la educación o la sanidad, con independencia de que la competencia sobre estas políticas sea exclusiva o principalmente estatal. Deben integrar ese interés en la acción autonómica y parlamentaria en Madrid. Otras autoridades -incluso religiosas- han adoptado similares actitudes en otras naciones occidentales (por ejemplo, en el Reino Unido) cuando han considerado que las políticas del Gobierno descuidaban aspectos básicos de la defensa nacional.

En concreto, no hay nada extravagante en que los Gobiernos autonómicos interpielen al Gobierno central sobre los planes que hay para la defensa efectiva de sus ciudades y, más aún, sobre la idoneidad de los recursos de todo tipo que estén asignados a esos planes.

- ♦ Ante viejas y nuevas amenazas, en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea se está cuestionando en estos momentos el esfuerzo de las naciones miembros en defensa, entendiendo que la suma de las partes hace las capacidades del todo.

La renuente disposición española a aumentar su esfuerzo en defensa está siendo cuestionada en esos foros.

El Gobierno español ha aceptado tardíamente las consecuencias del acuerdo suscrito en la cumbre de Cardiff para situar el gasto en defensa en el 2 % del PIB en el año 2024. Y lo ha hecho cuando el secretario general de la OTAN Mark Rutte ya propone elevar ese nivel hasta más allá del 3 %, o cuando el presidente norteamericano Donald Trump ya reclama un 5 % del PIB.

De una u otra forma, al Gobierno español se le ha acabado el margen de maniobra. Es este un momento crítico, pero lleno de esperanza. La forma en la que se inviertan los créditos que indefectiblemente acabarán llegando debería ayudar a que las FFAA españolas saliesen del

permanente estado de necesidad en el que se encuentran, que pone en duda su capacidad para desempeñar las misiones constitucionales que tienen atribuidas. Pero esos recursos adicionales deberían servir para mucho más, creando las bases de unas FFAA verdaderamente disuasorias en lo que se refiere a los intereses no compartidos (Ceuta y Melilla), y un aliado fiable y comprometido en aquellos otros que preocupan al resto de socios en las alianzas de las que España forma parte.

Se está hablando de hacer público el debate sobre las Fuerzas Armadas que necesita España, de las capacidades que se deben adquirir. Y esto porque las probabilidades de cometer errores que lastren el futuro son considerables, si se trata de subsanar con urgencia décadas de abandono en las que han estado sumidos los ejércitos. Sobre todo si no se olvida que esta es una nación en la que el planeamiento militar de capacidades ha estado siempre muy lastrado por el escenario económico, las oportunidades industriales o los planes específicos de cada ejército, más que por el análisis conjunto de riesgos y amenazas y la consiguiente definición de aquellas capacidades que puedan responder mejor a viejos y nuevos retos.

En este exclusivo aspecto, el futuro es optimista, si bien no tanto por convicciones como por imposición exterior. Pero el riesgo está ahora en comprar por comprar y no para conseguir un objetivo de fuerza basado exclusivamente en los efectos que se desean o las capacidades que ya son muy necesarias en las FFAA.

En un escenario, como el español, en el que es tan obvio que la defensa constituye una de las patologías más evidentes de la conciencia nacional, solo abrir el debate y hacerlo público ofrece alguna garantía de que las FFAA acaben siendo el proyecto compartido que permita a todos los españoles beneficiarse de ese bien público que es la seguridad.

En el frente europeo

- ♦ Debe lucharse por el reconocimiento de la UE a la singularidad ceutí y melillense. En lo que atañe a la defensa y seguridad, las garantías del TUE deben llegar donde no ha llegado el Tratado de Washington.
- ♦ Debe reclamarse la europeidad conceptual de ambas ciudades, sin concesiones a otros intereses cuando algo así pueda poner en duda su identidad nacional o su membresía constitucional y cultural. Cualquier acuerdo con la UE que modifique la fiscalidad aplicable en esos territorios, como paliativo de su insularidad fáctica, será bienvenido siempre que no alimente las dudas sobre la fortaleza de los vínculos que son fundamento de la nacionalidad. Si este fuera el caso, sería preciso escoger, aunque hacerlo lleve asociada la renuncia a fórmulas más atractivas.
- ♦ Las fronteras de Ceuta y Melilla con Marruecos son fronteras de la UE con un país tercero. Los cálculos de las políticas que eventualmente implemente Rabat con relación a los pasos aduaneros, convertidos en instrumento de extorsión pensados para hipotecar el futuro de ambas ciudades, deben interpretarse también como actos inamistosos contra la Unión y, por tanto, tenidos en cuenta a la hora de diseñar la posición de la Unión Europea con respecto a Marruecos.
- ♦ En consecuencia con lo anterior, debe reclamarse que la representación de los intereses marroquíes en Bruselas se armonice con la aceptación por Marruecos del statu quo de los territorios españoles en África, o al menos que se haga explícita la renuncia leal y efectiva a usar otros medios que no sean los aceptables internacionalmente, basados en la buena fe y el diálogo. Todo ello bajo el principio de que la cooperación internacional o los privilegios concedidos a un país tercero deben estar basados en el *quid pro quo* y ser antitéticos de la

extorsión.

- ♦ Las Administraciones de Ceuta y Melilla tienen el derecho de participar en la defensa y vigilancia de sus legítimos intereses en el exterior, en analogía con lo que hacen otras comunidades autónomas.

En el frente de las Naciones Unidas

- ♦ Es precisa una diplomacia preventiva. Los riesgos de descontextualización de la situación en las dos ciudades son reales. La posibilidad de que el relato se construya a través de argumentos que aboguen por darle preeminencia a la homogeneidad territorial sobre los derechos históricos, jurídicos, culturales o políticos es también real. Las analogías con Gibraltar u Olivenza son artificiosas, pero suelen ser esgrimidas con éxito por quienes gustan de sembrar dudas que avalen la posición marroquí.
- ♦ La diplomacia española debe mantener una actitud vigilante y reactiva cada vez que por parte de las autoridades marroquíes se cuestione la españolidad de Ceuta y Melilla. Cuando proceda, lo hará además subrayando el carácter inamistoso de esa reivindicación. No hacerlo así, lejos de aliviar tensiones, solo servirá para alimentarlas, permitiendo que la diplomacia marroquí aproveche la falta de reacción para seguir tejiendo complicidades y afirmando apoyos.

Común a todos los frentes

- ♦ En lo que tengan de común, sobre todo cuando se trate de la especificidad de la posición de ambas ciudades, es conveniente que la representación de los intereses de Ceuta y Melilla se mancomunen mediante la creación de órganos expresamente concebidos con esa finalidad, integrados o no en otra clase de representaciones que aquí también se han recomendado.

- 1 Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondientes al último ejercicio del que se tiene información (2022). Consultado en octubre de 2024 en: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=67281&L=0>
- 2 Esa fue la solución defendida por el senador Vicente Bosque Hita, un independiente del Grupo Mixto, que resumiría así la propuesta más consistente y puesta en razón de todas las que se escucharon en ambas Cámaras.
- 3 La conferencia fue impartida el día 2 de septiembre de 2022. Llevaba por título «Un plan para reforzar las relaciones entre España y Marruecos: ¿Dónde empieza la historia? ¿Dónde acaba España?».
- 4 El texto entrecomillado es atribuido por Trujillo a quien fuese embajador de España. Se puede leer en el libro de Máximo Cajal *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar ¿Dónde acaba España?*
- 5 Tanto el texto como la información relacionada con la consulta y las declaraciones de Peter Caruana fueron citadas por el autor en *Ceuta en la encrucijada* (IEC, 2022, pp. 239 y 240). La declaración de Jim Murphy fue una respuesta a la interpelación Q257 formulada por Mr. Hamilton en el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento británico, sesión del 26 de marzo de 2008.
- 6 Entre otros, por el autor en el ensayo que lleva por título *Soldados. La condición militar en España*, publicado por la editorial Almuzara en el año 2023, capítulo VI, pp. 129 y ss.
- 7 Roberto Muñoz Bolaños, «El Ejército español como protagonista de la Historia. Análisis de la obra de Stanley G. Payne. Los Militares y la política en la España contemporánea», publicado en *La Albolafilia: Revista de humanidades y cultura*, número 11 extra (2017), p. 125.
- 8 Domingo Guerra, J. C. (2021). «La defensa de Ceuta. Consideraciones sobre el sistema de garantías aplicable». *Transfretana*, pp. 221 a 240. Instituto de Estudios Ceutíes. Este tema, el de la extensión a Ceuta y Melilla de la cobertura de las disposiciones contenidas en el Tratado de Washington (OTAN) y Tratado de Lisboa (UE) también fue objeto del ensayo *Ceuta en la encrucijada*, capítulo V, pp. 219 y ss.; y del ensayo *Soldados. La condición militar en España*, capítulo VIII, pp. 213 y ss., ambos ya citados.
- 9 Hay nueve regiones ultraperiféricas (RUP) en la Unión Europea: cinco departamentos franceses de ultramar (Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y Reunión), una colectividad francesa de ultramar (San Martín), dos regiones autónomas de Portugal (Azores y Madeira) y una comunidad autónoma de España (Islas Canarias). Todas las RUP francesas se encuentran al sur del Trópico de Cáncer y en una situación muy parecida a la de Ceuta y Melilla en aquello que tiene que ver con la seguridad.
- 10 Al menos eso es lo que se piensa en la OTAN. Consultado el 15 de noviembre de 2024 en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm?selectedLocale=en, el 15 de noviembre de 2024. Es muy probable que ese porcentaje se vea ampliado en la cumbre de la Alianza que se celebrará en junio de 2025.
- 11 Consultado en el portal de la OTAN el día 20 de diciembre de 2024: <https://otan.es/blog/el-gasto-en-defensa-y-la-otan#:~:text=Una%20de%20las%20principales%20cuestiones%20que%20siempre%20ha,entre%20el%20gasto%20en%20defensa%20y%20la%20OTAN>.
- 12 La declaración puede consultarse en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- 13 <https://data.worldbank.org/indicator>
- 14 Entre las que hay que contar el fallido golpe de Estado de 1981 y otros amagos que se contabilizarían pocos años después.
- 15 Se hizo mediante real decreto legislativo, RD-L de 10/2014, de 1 de agosto, por un valor de 883 millones de euros.
- 16 Fueron los programas EF2000, A400M, Tigre, BAM, Leopardo y NH90 de los años 2012, 2013 y 2014.
- 17 <https://www.maersk.com/es-mx/news/articles/2025/01/09/mecl-service-change>
- 18 Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM), Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) y Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START).
- 19 Applebaum, A. (2021). *Hambruna roja: La guerra de Stalin contra Ucrania*. Debate.

20 <https://www.navy.mil/Leadership/Chief-of-Naval-Operations/CNO-NAVPLAN-2024/>

21 Puede consultarse en la página web del Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0213+0+DOC+XML+V0//ES>.

22 La fecha que consta en los certificados emitidos por la DSCA es la de su remisión al Congreso. Dado que el aviso de una posible venta es requerido por ley, no significa que la venta necesariamente se haya concluido.

23 Se han contabilizado solo aquellas compras de las que se dispone de toda la información relevante. En consecuencia, se han omitido pedidos de los que se desconoce el número de entregas o los pagos realizados. Entre ellos están dos contratos firmados con Israel en 2022. El primero, para la adquisición de un sistema Barak-MX SAM de defensa aérea por valor de 500 mill de US\$; el segundo, para la compra de su munición relacionada (misiles).

24 Aguilera, M. (2020). «Tejiendo la Historia». Última Hora. Consultado el 3 de febrero de 2025 en: <https://manuelaguilerapovedano.wordpress.com/2020/07/06/bayo-prieto-y-la-cesion-de-cartagena-ymahon-a-inglaterra/>

25 «Con relación a esto, él [Prieto, aclaración del autor] se preguntó si Sir Olivier Forbes había alguna vez transmitido al Foreign Office su (la del Señor Prieto, aclaración que figura en el propio texto original) oferta de los puertos de Cartagena y Mahón a la Armada británica en tiempo de necesidad». Página del informe de Robert Goddard al Gobierno británico, del 1 de marzo de 1938. Foreign Office 371-W2870, reproducida por M. Aguilera Sepúlveda en su artículo.

26 «En relación con este asunto, yo estaría muy agradecido si usted amablemente me permitiera conocer [...] d) si el Gobierno británico emitió alguna respuesta oficial como la que hicieron a la del Gobierno de Largo Caballero, en febrero de 1937, para modificar el estatus del Marruecos español en beneficio de Gran Bretaña y Francia». (T del A). El resaltado en el texto es del autor, y no del original.

27 Consultado el 3 de febrero de 2025 en: <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/papers/gibraltar-constitutionorder-2006-6>

28 Aunque ya suelen pasar desapercibidas, esas muestras de endeblez conceptual son muy frecuentes, entre ellas: la dificultad del presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero para contextualizar el término de “nación” cuando se refiera a España; las declaraciones del expresidente del País Vasco Íñigo Urkullu negando su propia nacionalidad; la del coordinador general de Euskal Herria Bildu Arnaldo Otegui negando -en lo que a él se refiere- la existencia de una selección de fútbol nacional; la portavoz de Junts, Mirian Noguerras, retirando la bandera nacional antes de una comparecencia en la sala de prensa de la sede de la soberanía nacional o negándose a celebrarla en salas que la exhibiesen; o el Parlamento de Cataluña declarando persona *non grata* al propio jefe del Estado, por citar solo algunos de los ejemplos que suceden recurrentemente.



www.seguridadycultura.org

 **@InstitutoSyC**