

Elena Carolina Díaz Galán

Profesora de Derecho Internacional Público. Doctora en Derecho. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Correo: elenacdiazI@gmail.com

Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después¹

Geopolitical position and defence of Spain's national interests: rethinking the question of the Perejil small island twenty years later

Resumen:

La definición de la posición geopolítica de España en el tablero internacional es uno de los campos que todavía están por explorar. La situación de dependencia en materia de seguridad y defensa por la pertenencia a organizaciones internacionales, como la OTAN y la Unión Europea, no obstaculiza que disponga de postulados singulares en política exterior. La determinación y defensa de los intereses nacionales y vitales de España

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco de la actividad del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos. Asimismo, es resultado de la estancia de investigación en el Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas de la Universidad de Lisboa, en 2021, becada por la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP).

estarían en la base del lugar que debe ocupar en la geopolítica mundial. Es posible aclarar esta cuestión mediante el análisis de las decisiones que se adoptaron hace veinte años en el asunto del islote Perejil. Este caso encarna componentes que deben perfilar aspectos sustanciales de la política exterior de cualquier Estado. El presente trabajo tiene como objetivo aclarar los principales postulados que trazan la defensa por España de sus intereses más fundamentales, reflexionando sobre la soberanía territorial y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Palabras clave:

Posición geopolítica, interés nacional, interés vital, soberanía territorial, uso de la fuerza, Perejil.

Abstract

The definition of Spain's geopolitical position on the international order is one of the fields that still needs to be explored. The situation of dependence of our country in matters of security and defense by its membership in international organizations, such as NATO and the European Union, is not an obstacle to Spain in order to have singular postulates in its foreign policy. The determination and defense of Spain's national and vital interests would be at the base of the place that Spain should occupy in world geopolitics. It is possible to clarify this issue by analysing the decisions taken 20 years ago in the Perejil small island. This case embodies some of the components that must shape substantial aspects of the foreign policy of any State. This work aims to clear off the main postulates that outline the defense of the most fundamental interests by Spain, reflecting on territorial sovereignty and the use of force in international relations.

Keywords

Geopolitical position, national interest, vital interest, territorial sovereignty, use of force, Perejil.

Citar este artículo:

Díaz Galán, E. C. (2022). Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 59-83.

Introducción

Aclarar el papel que debe tener España en la escena geopolítica global o regional exigiría precisar la situación en la que se encuentra el orden mundial en la actualidad. En cualquier caso, hace tiempo que España no ha tenido un papel protagonista en el plano internacional a pesar de su pasado histórico. Antes incluso del *desastre colonial* en 1898, nuestro país vivió en una situación prolongada de decadencia y falta de capacidad para actuar en las relaciones internacionales. Por lo menos, «en más de dos siglos España no ha sido, precisamente, lo que se denomina un actor en el ámbito internacional»². Por ello, habría que remontarse a 1978, con el triunfo de la transición democrática, y constatar la inserción de España entonces en el concierto internacional y advertir algún interés por parte de la política exterior española por alcanzar un lugar primordial en las relaciones internacionales. Pero cualquier decisión que se adopte o se haya adoptado en esta dirección nunca podría ignorar los rasgos que perfilan la actual sociedad internacional y, particularmente, los intereses geoestratégicos que habitan en una realidad internacional tan compleja y profundamente abigarrada.

La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* indicó los intereses de España como componente básico de la acción exterior de nuestro país, también en el campo de la seguridad y defensa. La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021* también habla de «una España que participa en la preservación de la paz y la seguridad internacional y defiende sus intereses estratégicos» (añadir nota a pie: Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia de Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Un proyecto compartido, p. 71). La noción de *interés* que se emplea, adquiere en este documento diversas connotaciones, significados e interpretaciones, viniendo adjetivada de muchas maneras. Así, la primera estrategia se refiere y remite simultáneamente a: «interés global»; «intereses generales»; «interés inmediato»; «intereses compartidos»; «interés directo»; «valores, intereses y principios»; «intereses geopolíticos»; «intereses estratégicos, políticos y económicos» o simplemente hace alusión a los genuinos «intereses españoles». La expresión que más abunda será en particular: «intereses nacionales»³, quizá porque condensa mejor el conjunto de todas las anteriores. Algo que también sucede, aunque en menor medida, en la *Estrategia de 2021*.

Pero, en numerosas ocasiones, no resulta fácil definir con certeza el contenido de los intereses nacionales, ya que este concepto «es complejo y está compuesto por una serie de intereses de diverso tipo [...]»⁴. Ahora bien, se podría asegurar que dentro del concepto de interés nacional siempre ocuparía un lugar privilegiado todo aquello

2 Fojón Lagoa, E. (2019). El problema geopolítico de España: el caso de la defensa y Fuerzas Armadas. *Análisis* 1/2019. P. 1. Madrid, Instituto de Política Internacional, UFV.

3 Presidencia del Gobierno. (Diciembre. 2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Un proyecto compartido de todos y para todos. Madrid, Boletín Oficial del Estado.

4 Marsal Muntala, J. (2010). Introducción. Evolución del concepto de interés nacional. *Monografías del CESEDEN*. N.º 115. Madrid. P. 12.

referido a la defensa de la soberanía y, en especial, lo que afecta a la soberanía territorial. Más todavía, los intereses de la soberanía territorial se podrían calificar como *intereses vitales* de los Estados. En nuestro caso, serían aquellos intereses «que afectan a la supervivencia de España como nación», es decir, serían intereses que nuestro país estaría en condiciones y en disposición de «proteger y, llegado el caso, (a) defender ante cualquier riesgo o amenaza por afectar a su supervivencia como nación»⁵.

En esta línea, existen dos razones que explicarían la importancia de la soberanía territorial en la definición de los intereses nacionales. Por un lado, el territorio es uno de los elementos constitutivos de todo Estado y, en otras palabras, «el territorio forma parte de la identidad nacional que merece ser respetada»⁶. Por otro lado, la defensa del territorio y, ante todo, la capacidad del Estado para hacerlo define su posición geopolítica en el orden internacional. En este sentido, se podría aceptar que España carece de una singular posición política en el espacio internacional, aunque quizá habría que excluir de esta afirmación «la acción en la isla del Perejil en 2002 en defensa de la soberanía nacional»⁷. En este caso, se habría conformado una postura geopolítica y geoestratégica singular de España. Pero la clarificación de los intereses vitales también se lleva a cabo en función de los medios que el Estado está dispuesto a emplear para proceder a su defensa. Así, «tradicionalmente se han considerado como vitales aquellos intereses por cuya protección un Estado estaría dispuesto a recurrir al uso de la fuerza, bien tomando algún tipo de acción de carácter militar, bien amenazando con ella»⁸.

Esto fue precisamente lo que sucedió en 2002 cuando un grupo de gendarmes marroquíes ocuparon el islote de Perejil⁹ y se llevó a cabo por parte de España la primera y única operación militar en defensa de la soberanía nacional que ha tenido lugar desde la aprobación de la Constitución de 1978¹⁰. Además, ello se produjo como una reacción unilateral por parte de España sin que se contara con el apoyo militar ni operativo de algunos de los socios de nuestro país en el campo de la seguridad y defensa. La Alianza Atlántica (OTAN) y la Unión Europea (UE) no participaron operativamente en esta ocasión, limitándose en el mejor de los casos a realizar gestiones diplomáticas con la finalidad de colaborar en la resolución de la controversia¹¹.

5 Escrigas Rodríguez, J. (2010). Análisis comparativo del concepto de interés nacional. Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN. N.º 115. Madrid. P. 42.

6 Mangas Martín, A. (2015). Territorio, integridad territorial y fronteras del Estado en la Unión Europea. Revista Jurídica de la Universidad de León. 2, p. 222.

7 Fojón Lagoa, E. El problema geopolítico. Op. cit., p. 6.

8 Sanz Alisedo, G. (2010). Intereses que afectan a la soberanía nacional. Evolución del concepto de interés nacional, Monografías del CESEDEN. N.º 115. Madrid. P. 77.

9 En general: Planet, A. y Hernando De Larramendi, M. (2005). Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes: la crisis de Perejil. Relaciones hispano-marroquíes: una vecindad en construcción. Madrid, Ediciones de Oriente y del Mediterráneo. Pp. 102-135.

10 Pacheco Barrio, M. A. (2012). El contencioso del islote Perejil en la prensa escrita. La presencia española en África: del “Fecho de allende” a la crisis de Perejil. Madrid. P. 215.

11 Así lo declaró, por lo menos, la ministra española de Asuntos Exteriores: «[...] el Gobierno español ha contado con la comprensión y la solidaridad espontánea de la comunidad internacional

El examen de las nociones interés nacional y soberanía territorial al hilo del asunto de Perejil tiene únicamente el propósito de descubrir los aspectos más esenciales que definirían la posición geopolítica que tiene España en el nuevo orden internacional. Desde ahí, sí es posible para desmentir que la posición geopolítica de España se califica como *ausente* en el relato político y social de España; y como *dependiente* de las decisiones que aprueban las organizaciones internacionales en las que está integrado nuestro país. Aunque al asunto de Perejil se le suele atribuir usualmente una escasa importancia geoestratégica, sin embargo, todo indica que adquiere un valor especial en la definición de la política exterior española porque se comprueba cómo un asunto de este tipo, calificado con frecuencia de anecdótico, hace realidad en la práctica las expresiones que contienen los lineamientos de la defensa nacional de España.

En definitiva, las principales preguntas que se deben resolver en este trabajo serán esencialmente las siguientes: ¿cómo se definen los intereses nacionales de España?, ¿cuáles son sus componentes básicos? y, en consecuencia, si cabría anotar que lo que aconteció en Perejil hace ahora veinte años coadyuvaría a resolver estas interrogantes. Para ello, se deberá acudir necesariamente a la práctica del Estado español y, a partir de ahí, determinar y precisar la posición geopolítica que ocupa nuestro país en la escena internacional.

La compleja e incierta realidad internacional en la que debe operar España y el contexto de las relaciones con Marruecos

Es difícil describir los rasgos que perfilan la actual realidad política internacional y tampoco es sencillo determinar y aclarar el lugar que ocupan quienes se consideran los principales actores de las relaciones internacionales¹². En realidad, habitamos en un espacio en el que la situación geopolítica es confusa o, por lo menos, está impregnada de multitud de incertidumbres¹³. El fin de la Guerra Fría abrió una senda para la esperanza y estuvo orientada a garantizar la seguridad, el orden mundial, y establecer reglas permanentes que rigieran las relaciones internacionales, lo que se advirtió particularmente en Europa¹⁴. Desde luego, el decenio de los noventa del pasado siglo apuntó

[...] se han pronunciado inequívocamente tanto las instituciones de la Unión Europea, [...] (y) el secretario general de la OTAN». Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, año 2002, VII Legislatura, 543, Conjunta de Asuntos Exteriores y Defensa, Sesiones 32 y 28, respectivamente, celebrada el miércoles, 17 de julio de 2002, 17349.

12 Barbé, E. (2020). El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. *Revista Española de Derecho Internacional*. N.º 72, 2, pp. 15-31.

13 Jordán, J. (2014). Gestión de la incertidumbre en las relaciones internacionales. *Análisis Grupo de Estudios en Seguridad Internacional GESI*, 9/2014. Granada. Pp. 1-17.

14 Fojón Lagoa, E. (2015). La evolución del orden internacional y la configuración del poder en Europa. Entre institucionalismo y geopolítica [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Pp. 97 y ss.

claramente en esta dirección, sin embargo, muchos de los postulados que se asentaron en este periodo se encuentran en entredicho en la actualidad. Por lo que ni se puede hablar de un planeta seguro en términos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ni tampoco se debe proclamar la plena consagración de la democracia como base esencial de los Estados que conforman la comunidad internacional¹⁵.

Por si fuera poco, tampoco sería posible asegurar que se haya afianzado el libre comercio y el orden liberal económico como fundamentos primordiales de las relaciones económicas y comerciales entre los actores que actúan en el contexto internacional y que tendrían un enorme influjo en la política internacional. Más todavía, como se ha dicho acertadamente,

«Durante casi tres décadas, una gran cantidad de libros y artículos académicos, conferencias y paneles de medios han anunciado un futuro en el que las instituciones finalmente triunfarán sobre las viejas limitaciones culturales. [...] Se suponía que ideas pasadas como naciones situadas dentro de fronteras defendibles darían paso a los Estados que cederían voluntariamente parte de su soberanía a organizaciones transnacionales y supranacionales»¹⁶.

Sin embargo, nada de esto ha sucedido todavía o, por lo menos, de manera completa.

Por el contrario, asistimos en la actualidad a un entorno internacional más complicado e incierto todavía que en el pasado. En esencia, aunque larvada, se advierte una tensión en el orden internacional que no solo se expresa en términos económicos, como sucede con la denominada *guerra comercial* sino que también se deja entrever, con alguna intensidad, en el contexto de la seguridad, lo que resulta más preocupante. Es decir, una visión contemporánea llevaría a la conclusión de que todo queda condicionado «por la intensificación de la competencia geopolítica y geoeconómica entre las grandes potencias, especialmente de EE. UU. frente a China y, en menor medida, Rusia»¹⁷.

Por ello, lo más urgente sería evidenciar con exactitud la situación actual que impera en el orden internacional y calibrar así el papel geopolítico que le corresponde a España. Siendo así que debe quedar claro que «el escenario internacional [...] a escala mundial [...] resulta en muchos casos inquietante para nuestra seguridad» y que, por lo tanto, España debe estar preparada para hacer frente a un «escenario de alto riesgo»¹⁸. En realidad,

¹⁵ Cfr., López-Aranda, R. (2018). El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning. Documento de trabajo 9/2018. Real Instituto Elcano, 25 de abril, p. 9.

¹⁶ Michta, A. A. (2018). The Revenge of Hard Power Politics. *The American Interest*, octubre. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2018/10/16/the-revenge-of-hard-power-politics/>

¹⁷ Molina, I. (coord.). (2019). España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos. Elcano Policy Paper. Febrero. Madrid, Real Instituto Elcano. P. 19.

¹⁸ Molina, I. (coord.). (2017). España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos. Elcano Policy Paper, Febrero. Madrid, Real Instituto Elcano. P. 5.

se viene produciendo una sucesión de acontecimientos en el orden internacional, más allá del impacto que ha producido la reciente pandemia de la covid-19¹⁹, y la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022, que hacen prever el surgimiento de otras nuevas realidades y que, asimismo, auguran cambios transcendentales en las reglas de poder en las relaciones internacionales. En este contexto, un país de capacidad media como es el caso de España debería estar muy atento para definir su posición geopolítica y también sus intereses estratégicos. El fin primordial sería valorar la singularidad de España, porque «tiene su problemática geopolítica específica»²⁰.

En cualquier caso, la situación de inquietud e incertidumbre en la que se encuentra la actual realidad internacional deriva de múltiples factores, por lo que interesa señalar ahora, por lo menos, lo siguiente: ante todo, está quedando claro que, la usualmente larvada pero a veces bastante explícita, lucha por el poder que se advierte en la actual sociedad internacional, en función de los actores que intervienen, ha quedado reflejada en las posiciones que mantienen los Estados Unidos, y sobre todo se hizo evidente en el periodo de ejercicio de la Administración Trump; pero, interesa destacar también las posturas y decisiones de China que avanza paulatinamente en la imposición de sus criterios en el orden mundial; y, asimismo, el papel que Rusia quiere jugar en el nuevo contexto internacional²¹.

Todo ello, dibuja un panorama geopolítico inseguro y fundamentalmente caracterizado por una amplia y profunda impredecibilidad que, en concreto, se expresó con toda nitidez en su momento a través del *comportamiento estratégico* del anterior presidente norteamericano²². Las expresiones y plasmaciones del poder a las que se asiste por el comportamiento de estos tres actores repercuten específicamente en el campo de la seguridad y defensa. Ello permite suscribir que:

«El cambio en la distribución del poder en todo el mundo y el desafío que plantea la posición dominante de los Estados Unidos por el creciente poder económico y militar de China y la asertividad geoestratégica de Rusia que intenta recuperar su gran estatus de poder están devolviendo al mundo a los fundamentos del gran poder»²³.

Palabras que resumen, con certeza, el estado de la actual comunidad internacional.

España debería definir su posición geopolítica en función de esta nueva e inestable realidad que se ha descrito y siendo consciente de que se vive un periodo históri-

19 Véase; Bosoer, F. y Turzi, M. (2020). La pandemia del 2020 en el debate teórico de las relaciones Internacionales. Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre espacio y poder. N.º 11, pp.153-163.

20 Fojón Lagoa, E. El problema geopolítico. Op. cit., p. 2.

21 Sobre Rusia: Sánchez Herráez, P. (2015). Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI. Cuadernos de Estrategia. N.º 178, pp. 15-78.

22 Molina, I. (coord.). (2017). España en el mundo en 2017. Op. cit., p. 19.

23 Michta, A. A. The Revenge of Hard Power Politics. Op. cit.

co que ha sido calificado como «la gran agitación global que ahora se avecina en el horizonte»²⁴. Esto implica que la posición geopolítica, y también geoestratégica de España, se debería definir en función de los nuevos actores con más poder en el orden internacional y que nuestro país no ha de dudar para configurar nuevas y renovadas alianzas tanto en el campo económico como en el sector de la seguridad, en algunas de sus dimensiones. Así, no se debe descartar que nuestro país estreche sus relaciones con China y otros actores como el caso de Turquía. No puede ser de otro modo puesto que en verdad «los últimos años hemos venido enfrentando el advenimiento de un nuevo orden mundial y de una transición hegemónica»²⁵. Por todo, será la situación que se dé en el plano universal la que determinará la posición geopolítica de España, siempre y cuando nuestro país tenga la mirada puesta en los cambios que se puedan producir.

En este contexto general es donde deben ser analizadas las relaciones bilaterales con Marruecos y donde se suscitó específicamente el conflicto de Perejil. Desde luego esta controversia debe ser situada en el marco más general de la relación que mantienen desde hace tiempo los dos Estados y que expresa tanto vínculos de cooperación como espacios de conflicto. En este último caso, habría que situar, entre otros, la posición de España en las disputas entre Marruecos y Argelia, las profundas crisis migratorias que repercuten en la estabilidad de España, los tradicionales enfrentamientos territoriales, incluidos los espacios marítimos, entre los dos países; y, por supuesto, la cuestión del Sáhara. Aunque, en verdad, la postura española en esta última materia ha experimentado un cambio sustancial a partir de marzo de 2022. Estas cuestiones, y otras más, definen la pugna geopolítica entre Marruecos y España. Por lo que el conflicto de Perejil es una plasmación más de múltiples situaciones de colisión que existen en los espacios que deben compartir los dos países.

El cúmulo de desencuentros en la política exterior de España y Marruecos culminó en el incidente de Perejil precisamente cuando por diversas razones, pero también por la posición de España en relación con el Sáhara, puesto que el Gobierno español «apoyó la elaboración de un censo de saharauis realizado por la MINURSO» y los conflictos pesqueros, existían malas relaciones entre los dos Estados. Los componentes que definieron el conflicto por parte de uno y otro país se detallan con posterioridad. Pero, en todo caso, entre las consecuencias que se han derivado de la solución que se dio a esta disputa cabría resaltar el asentamiento de la posición geopolítica de España en relación con Marruecos y la toma de conciencia de este país de su capacidad de poner en cuestión los intereses esenciales de España.

Indicaciones sobre el asunto de Perejil y la posición geopolítica de España

En todo este contexto, el asunto de Perejil representó, con toda seguridad, un caso menor en el orden internacional y, en realidad, careció de la relevancia precisa para

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Sánchez Mugica, A. (2018). El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*. LXIII, pp. 233, 373.

deducir líneas esenciales que podrían perfilar la política exterior de cualquier Estado²⁶. Muchas razones podrían llevar a esta conclusión y, con ello, sostener que la ocupación marroquí de este pequeño territorio no podría ser interpretada como un ataque o defensa de un interés vital de los Estados que están interesados en el asunto, en nuestro caso, España y Marruecos. Las exiguas dimensiones del islote; su escaso o casi nulo valor estratégico; las incertidumbres en relación con los títulos de soberanía de los Estados; la ausencia de intereses económicos; y los limitados medios que se utilizaron en la ocupación y también en el posterior desalojo por parte de las fuerzas marroquíes y de las Fuerzas Armadas españolas respectivamente, hacen pensar que en ningún caso se ven implicados intereses vitales que constituirían el núcleo de los intereses nacionales de los Estados.

Sin embargo, esto no era así en épocas pasadas. De esta manera se ha podido decir que:

«Durante el siglo XIX el islote ostentaba una destacada relevancia estratégica principalmente para Gran Bretaña y para España», siendo así que «la posesión de Perejil era importante no ya por el provecho positivo que les pudiera reportar, sino como medio para que no la ocupara otra potencia»²⁷.

Pero la situación y las circunstancias ciertamente han cambiado y lo que ocurrió en 2002 se midió más en términos de información, comunicación e imagen que en función de criterios netamente estratégicos y geopolíticos. Por lo que es verdad que este asunto produjo «un fenómeno mediático altamente relevante para los medios de ambas riberas mediterráneas, incluso para la prensa internacional»²⁸, aunque no provocó el análisis de los componentes profundos que pudiera albergar.

El contexto fáctico, político y jurídico en el que se produjo el asunto podría desmentir la afirmación de que el islote de Perejil carece de toda importancia y, sobre todo, eventuales posiciones relativas a que los comportamientos de Marruecos y España con ocasión del conflicto serían de poca relevancia. En ocasiones se ha pretendido presentarlo así, y, con alguna insistencia, desmerecer en este asunto el comportamiento de España. En esta línea, por ejemplo, J. Saura expresa desde el comienzo de su trabajo que se trata de un «reciente y tragicómico episodio, con mediación internacional incluida, de ocupación por Marruecos (11 de julio) y *reconquista* por España (17 de julio) del islote de Perejil o Leila»²⁹.

26 García Flórez, D. (2002). Aspectos históricos del conflicto de la Isla del Perejil. Real Instituto Elcano, ARI, 18, 14 de julio.

27 Gil Pérez, J. y Garrido Guijarro, O. (2014). La isla Perejil, la perla decimonónica del Mediterráneo. HAO, Historia Actual Online. 34, p. 36.

28 La Parra Casado, D., Penalva Verdú, C. y Mateo Pérez, M. Á. (2007). La imagen de España y Marruecos en la prensa marroquí y española durante el incidente del islote de Perejil (Leyla). La política árabe y mediterránea de España. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. 79-80, p. 153.

29 Saura Estapà, J. (2002). A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil. Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI). 5, p. 1.

Interés nacional y posición geopolítica de España

El examen del asunto de Perejil explicita bastante bien la relación que realmente existe entre la defensa de los intereses nacionales y la conformación de una determinada posición geopolítica de los Estados. Por lo menos, en el caso de España, el hecho de haber asumido un comportamiento activo supuso delimitar y precisar parte de lo que nuestro país entiende por su interés nacional y, sobre todo, el Gobierno español le otorgó sentido a la necesidad de definir su posición en el tablero geopolítico de la zona. En esencia, un único asunto podría servir de pauta para descubrir lo que esconden los Estados cuando se trata de identificar el contenido de sus intereses estrictamente nacionales. Porque, en el fondo, «el interés nacional es el concepto clave del realismo político»³⁰. A partir de ahí, se podrían hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, no resulta sencillo especificar con toda precisión el conjunto de elementos que integran la noción de interés nacional. *Las Estrategias de Seguridad Nacional de 2017 y 2021* no proceden a definir lo que debe entenderse por intereses nacionales. Tampoco aporta indicios suficientes para determinar cuáles serían los ámbitos en los que se ven afectados más directamente los intereses de este tipo y, desde ahí, poder conformar su contenido. Lo más que se deduce de este documento es que los intereses nacionales se podrían reconocer y detallar simultáneamente con base en las singularidades del Estado y, por supuesto, teniendo en cuenta los principales rasgos que trazan su política exterior. Antes de la aprobación de la Estrategia de 2017, al hilo de los anteriores documentos elaborados por el Gobierno español, pareció oportuno destacar que

«La definición de los intereses nacionales del Estado español, según los objetivos de la Defensa Nacional, otorga un lugar prioritario a la protección de la sociedad española, la defensa de la Constitución y de los valores e instituciones españoles, además de contribuir a la paz y seguridad internacionales»³¹,

a lo que habría que añadir, con toda seguridad, la defensa de la integridad territorial, expresión esta que cubriría también aquellos espacios terrestres y marítimos que son objeto de disputa con otros Estados.

Por esto, con rotundidad, la Estrategia de 2017 decía que «proteger los intereses de España en el exterior es clave para la Seguridad Nacional», por lo que correspondería realizar una profunda y sagaz reflexión estratégica sobre el posicionamiento que debe tener España en cada uno de aquellos organismos internacionales en los que participa. Y, desde ahí, determinar

³⁰ Bilbao Arrese, J. M. (2003). El interés nacional de España. ABC de Sevilla, 6 de febrero.

³¹ Algora Weber, M.^a D. (2011). Intereses nacionales de España en su entorno geo-político. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas. Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. P. 15.

«Un compromiso y una participación proactiva para garantizar la mejor defensa de los intereses nacionales y de la seguridad y prosperidad del Estado y la sociedad española, así como para potenciar una mayor cooperación internacional»³².

En cualquier caso, la defensa del territorio o la reacción frente a supuestos en los que se decide unilateralmente por parte de un Estado resolver los conflictos de soberanía territorial formarían parte de la noción de interés nacional con independencia de la mayor o menor importancia geopolítica o geoestratégica que se le quiera dar al territorio en cuestión. Está claro que establecer y numerar los casos en los que quedarían afectados los intereses nacionales sería bastante útil para descubrir el contenido de estos intereses. Ahora bien, se debe coincidir en que «la definición de los intereses nacionales es [...] un auténtico desafío para el Estado, porque refleja su voluntad de preservar los recursos nacionales tangibles e intangibles»³³. Precisamente en el asunto de islote de Perejil se combinaron, bastante bien, los aspectos tangibles e intangibles del interés nacional de España y esto sería otro argumento a favor de considerarlo pertinente como patrón en el examen de los intereses nacionales de España.

Incluso, se podría decir que estaríamos en presencia de verdaderos *intereses vitales*, noción que incorpora componentes intangibles como es el caso del «imperativo de identidad, que agrupa los recursos intangibles del Estado que cohesionan a la población en torno a unos valores y concepciones fundamentales y compartidos»³⁴. En el asunto de Perejil no se trató únicamente de proteger la integridad territorial o, por lo menos, evitar que la decisión unilateral de Marruecos determinara los espacios en los que los Estados vecinos ejercen su control y jurisdicción, sino que también se vieron afectados valores y principios fundamentales que otorgan cohesión a la sociedad española. La españolidad de ciertos territorios en el Norte de África se puso en cuestión con la operación de carácter militar marroquí en el islote de Perejil. De este modo, ese comportamiento suponía un adelanto de la política marroquí orientada a medir la capacidad que tenía el Estado español para hacer frente a eventuales amenazas y a proclamar la efectividad de *hechos consumados*³⁵. En consecuencia, la ocupación del islote representó un ataque directo a los intereses nacionales españoles puesto que, por una parte, privaba a España de su poder de control sobre un determinado territorio y, por otra parte, sentaba las bases para que se produjera con el tiempo una pérdida de más territorios sobre los que España ejerce su plena soberanía.

32 Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Op. cit., p. 85.

33 Sanz Alisedo, G. Intereses que afectan a la soberanía nacional. Op. cit., p. 105.

34 *Ibidem*, p. 82.

35 Más recientemente, se ha producido el asalto masivo de ciudadanos civiles marroquíes a la ciudad de Ceuta, en mayo de 2021. En este caso, se ha dicho que «España, por consiguiente, no puede ceder en su integridad territorial y en la naturaleza española y europea de Ceuta y Melilla». Pique, J. (2021). Marruecos-España: ¿condenados a entendernos? Política Exterior, 28 de mayo.

Más todavía, se podría acoger y aceptar la interpretación de que el principal «objetivo de la invasión era desencadenar un conflicto que ocultara la crisis interna» pero también «conseguir presión para mejorar posiciones en sus conflictos externos»³⁶. Por lo tanto, la defensa de Perejil frente a un supuesto de uso de la fuerza unilateral por parte de Marruecos entra plenamente dentro de la noción de interés nacional de España. Lo que reveló este asunto, sin embargo, fue la necesidad perentoria de que cada Estado, en este caso España, debería tener definidos con más precisión cuáles deben ser sus intereses nacionales y también los instrumentos y herramientas de los que debe disponer para proceder a su defensa. Así, para los Estados «es un asunto esencial la definición de cuáles son sus intereses nacionales, sobre quién recae la responsabilidad de defenderlos y alcanzarlos, así como los recursos y medios que se dediquen a ello»³⁷.

El asunto del islote de Perejil situó la defensa de un territorio, incluso aunque no se quisiera ejercer la plena soberanía sobre él, en el marco de los intereses nacionales más imprescindibles para el Estado español. De ahí, que se pueda admitir la interpretación de que «la protección del territorio no se limita a salvaguardar la inviolabilidad de sus fronteras, sino que debe contemplarse desde un punto de vista más amplio y con una mayor profundidad espacial»³⁸, que es precisamente lo que sucedió en el caso de la crisis de Perejil que de ningún modo ponía en juego la supervivencia del Estado español. En verdad, lo que sucedió en el islote activó la lógica militar, pero en razón sobre todo de la defensa de los intereses intangibles que se encuentran detrás del rechazo a la ocupación marroquí del territorio.

En segundo lugar, lo que aconteció con el islote de Perejil tiene poco de cómico y, afortunadamente, tampoco tuvo consecuencias trágicas. Pero sí representó un supuesto especial que tiene trascendencia en orden a definir la posición geopolítica de España en la escena internacional y, sobre todo, goza de la capacidad de explicar la presencia de intereses vitales en el contexto geopolítico. La contundente y proporcionada respuesta de España a una ocupación militar, por muy menor que sea, reveló otros dos elementos que componen los intereses vitales de los Estados como son: «el imperativo territorial, o la protección de los espacios sobre los que el Estado ejerce su soberanía o jurisdicción», pero también «el imperativo funcional, que conlleva la capacidad del Estado para ejercer con autonomía y efectividad su acción de gobierno»³⁹. Con todo ello, quedan señalados los aspectos primordiales que cristalizan el vínculo con la política exterior de un Estado en materia de defensa, y también la voluntad de preservar los intereses que son imprescindibles, en nuestro caso para España. La singularidad del asunto del islote de Perejil radicó precisamente en que, por primera vez desde hace

36 Ruiz Miguel, C. (2002). Las nuevas relaciones internacionales después de la crisis de Perejil. *Boletín de Información*. 276, p. 23.

37 «En el caso de España se ha ido avanzando escalonadamente en esta materia». Algora Weber, M.^a D. *Intereses nacionales de España*. Op. cit., p. 13.

38 Sanz Alisedo, G. *Intereses que afectan a la soberanía nacional*. Op. cit., p. 83.

39 *Ibidem*, p. 82.

mucho tiempo, con un sentido pragmático, España proyectó una posición geopolítica concreta y singular en la escena internacional.

El asunto de Perejil no significó, en modo alguno, que España asumiera una posición protagónica en la escena internacional, pero por lo menos expresó que era un Estado con capacidad de defender intereses nacionales desde una posición geopolítica propia, que no quedaba condicionada por sus nexos con otros Estados o con organizaciones internacionales en las que participa. La poca intervención de otros actores, más allá de supuestos puntuales de mediación, en la crisis entre España y Marruecos con ocasión del asunto de Perejil, demuestra con toda claridad su relevancia para definir una política exterior particular que no sea absolutamente dependiente de otros actores y factores. Aunque se quiso resaltar el papel de Estados Unidos en esta diferencia o, al menos, indicar que el «secretario de Estado, Colin Powell, tuvo un rol relevante en la resolución del conflicto»⁴⁰.

Por ello, la crisis de Perejil revela, una vez más pero a la contra, que la verdadera posición geopolítica que ocupa España en el nuevo escenario mundial y, en particular, en los espacios regionales en los que interviene nuestro país, está condicionada por lo que durante largo tiempo viene definiendo la política exterior española, también en el campo de la seguridad y la defensa. En realidad, la ausencia de una posición singular de España que derive de un proceso de interiorización y que conduzca a una postura propia e independiente en el escenario internacional. Por esto, se acepta que la posición de España en la geopolítica internacional actual está bastante condicionada por las alianzas en las que participa, lo que le priva de un enfoque singular, haciendo que sea una política calificable de *dependiente*. En el caso de Perejil se apreció lo contrario. Es decir, se constató que la defensa del territorio es una tarea que corresponde al Estado y que, por lo tanto, será este «el que tiene el deber y el derecho a defenderlo y hacerlo respetar, interna y externamente», de tal manera que «territorio e integridad territorial son dos bienes de la exclusiva competencia del Estado»⁴¹.

En definitiva, conviene aceptar que el asunto de Perejil supuso para ambos países una guerra mediática con el fin, entre otros, de ganar apoyos internacionales, así como «una acción simbólica fundamental en sus relaciones bilaterales»⁴². Ahora bien, esta operación simbólica está dotada de algunos componentes que integran la política exterior de ambos Estados y, en particular, en relación específicamente con España, se descubre que perfila, estimula y determina el contenido de sus intereses naciona-

40 Sapag, P. (2003). Cuando España llama a rebato. Militares y periodistas en Perejil. Historia y Comunicación Social. 8, p. 236.

41 Mangas Martín, A. Territorio, integridad territorial. Op. cit., pp. 234-235.

42 García de Frutos, M. (2011). Perejil: un conflicto simbólico por la información. Revista Aequitas; Estudios sobre historia, derecho e instituciones. 1, p. 84. Respecto a los aspectos del discurso dirigido a la opinión pública marroquí. Vid. La Parra Casado, D., Penalva Verdú, C. y Mateo Pérez, M. Á. La imagen de España y Marruecos en la prensa marroquí y español. Op. cit.

les⁴³. En este sentido, la defensa de la soberanía territorial adquirió verdadero sentido, sobre todo, en las relaciones que se tienen con aquellos Estados con los que existen reivindicaciones de carácter territorial. Por lo tanto, en el caso de que no se resuelva el calificado «incidente menor» en favor del Estado que estima que están en peligro sus intereses más esenciales y vitales, podría hacer que este Estado perdiese posiciones y ventajas no solo en las relaciones bilaterales sino, también, en la escena internacional.

Se debe insistir, por ello, en que la pérdida del islote de Perejil no pondría en juego la supervivencia de España como Estado, pero sí que afectaría, más allá de los recursos tangibles, a intereses intangibles que forman parte de la soberanía nacional. Este islote, con sus características y en el contexto de la situación político-jurídica en la que se encuentra de manera permanente en las relaciones hispano-marroquíes, debería entenderse en términos geopolíticos como una parte de la integridad territorial española o, por lo menos, se debería concebir dentro de «los riesgos principales contra la integridad territorial española» que «se derivan de la reivindicación marroquí sobre los territorios españoles del Norte de África» y también lo que sucede en los espacios marítimos⁴⁴. En esta perspectiva, Perejil forma parte de un todo que debe defenderse de manera conjunta.

Un conflicto que tiene claras connotaciones simbólicas y que dispone de la virtud de indicar los lineamientos básicos de la política exterior española y, también, de la acción exterior marroquí. Con este prisma, el asunto de Perejil delimita el contenido de intereses nacionales, porque en la defensa del territorio se dirime la capacidad del Estado para conservar su integridad territorial pero también su posición geopolítica. En verdad, no se debe olvidar que

«En el nuevo contexto global y debido a su situación geográfica [...] como condicionante importante de nuestra Estrategia, [...] España tiene un *problema geopolítico*, en el que concurren elementos como: ser frontera, tener territorios insulares y en el Norte de África [...]»⁴⁵.

El asunto del islote de Perejil, aunque fuera en parte y tan solo de modo parcial, contribuyó a resolver el problema geopolítico de España o, cuando menos, demostró que España podría gozar de cierta capacidad para sostener una posición singular y autónoma en determinadas materias.

Interés nacional y soberanía territorial

El interés nacional está estrechamente vinculado al concepto de soberanía territorial. Más todavía, cuando se ven afectados los espacios que un Estado estima que son

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Sanz Alisedo, G. Intereses que afectan a la soberanía nacional. *Op. cit.*, p. 96.

⁴⁵ Fojón Lagoa, E. El problema geopolítico. *Op. cit.*, p. 9.

parte de su territorio se activa incluso el concepto de intereses vitales, por lo que se pueden poner todos los medios a disposición del Estado para preservarlos y protegerlos. En consecuencia, el asunto de Perejil suscitó una cuestión que debe ser resuelta previamente para abordar la definición de los intereses nacionales de un Estado. Al menos, se debería dilucidar especialmente si dentro de esta noción tienen cabida también aquellos espacios en los que habitan discrepancias sobre quién ostenta la soberanía y a quién se le debe atribuir su control y jurisdicción. Las situaciones suelen ser bastantes diversas y variadas y, en el caso español, es innegable que en las relaciones con Marruecos, tanto Ceuta como Melilla formarían parte de la integridad territorial española⁴⁶.

Cualquier decisión o comportamiento que tuviera lugar en relación con estos territorios sería parte integrante de los intereses nacionales de España e, incluso, afectaría a aquellos intereses que deben calificarse como *vitales*. Hasta tal punto es así que, como se señaló hace tiempo en relación con la zona de Gibraltar,

«La nación en que la comunidad internacional deposite su confianza» para tener el control sobre el Estrecho aumentará «en gran medida su peso específico en la esfera internacional colocándose en una situación de privilegio en el momento de hacer primar sus intereses nacionales en los diferentes foros»⁴⁷.

Por ello, los intereses nacionales deben estar previa y exactamente definidos y esta es la razón última por la que a España le convendría explicitar con toda nitidez que el islote de Perejil entra en la categoría de su soberanía territorial, aunque sea entendida y practicada en un sentido amplio. En esta línea, muchos de los medios de comunicación que se ocuparon del asunto en 2002 lo calificaron «como de Estado, en la que estaban en juego los intereses nacionales»⁴⁸.

Sin embargo, el análisis de la situación en Perejil en 2002, y veinte años después, deja un sabor agrisado en torno a esta cuestión. España en ningún momento puso en duda que ostentaba derechos legítimos sobre el islote, pero optó por asumir una posición excesivamente moderada en relación con la soberanía territorial. A lo más, como lo indicó la ministra española de Asuntos Exteriores, «la presencia española en la isla no ha sido nunca objeto de protestas oficiales por parte de Marruecos y en ningún caso cabe afirmar que haya habido una presencia regular marroquí en la isla Perejil [...]»⁴⁹. Los postulados españoles serían que se mantuviera el *statu quo* en el islote sin que se alterasen los equilibrios que durante los últimos años se habían mantenido en las relaciones bilaterales hispano-marroquíes en torno a ese territorio. Por ello, nunca ha quedado meridianamente claro si el islote de Perejil queda comprendido dentro de

46 Loureiro Souto, J. L. (2015). Los conflictos por Ceuta y Melilla: 600 años de controversias [tesis doctoral]. UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

47 Villalba Fernández, A. (1994). Zona del estrecho de Gibraltar. Cuadernos de Estrategia. N.º 72, p. 261.

48 Pacheco Barrio, M. A. El contencioso del islote perejil. Op. cit., p. 215.

49 Cortes Generales, año 2002. Op. cit., 17348.

la expresión según la cual se deben adoptar «todas las medidas necesarias para garantizar tanto el éxito de la operación como la seguridad de nuestras fuerzas y de nuestros compatriotas en las ciudades de Ceuta y Melilla y en las islas y peñones bajo nuestra soberanía»⁵⁰.

La cuestión tiene una gran trascendencia en la medida en que el territorio bajo soberanía quedaría englobado en la noción de interés nacional y, también en el concepto de interés vital de España. Quedaría por dilucidar si esto se aplica plenamente en el caso de territorios que en sentido estricto no formarían parte de la soberanía territorial española. En otros términos, sería procedente la pregunta relativa a si el mantenimiento del *statu quo* en Perejil era verdaderamente la parte integrante de los intereses nacionales de España. El examen de la práctica conduce a la conclusión de que esto se pudiera deducir, por ejemplo, de la intervención del entonces diputado José Luis Rodríguez Zapatero, quien señaló que con la intervención militar marroquí se había producido «la alteración de un *statu quo* y [que] lógicamente el Gobierno tenía la responsabilidad de trabajar porque ese *statu quo* volviera a su sitio»⁵¹.

Sin entrar a valorar y sopesar en términos jurídicos los títulos que corresponden a España y Marruecos en relación con la soberanía sobre el islote de Perejil, debe quedar claro que con ocasión del suceso de 2002 únicamente se quiso incidir en la necesidad de que se mantuviera el *statu quo* del islote y que, por lo tanto, no se diera validez alguna a hechos consumados. Así, cabe recordar por ejemplo, cuando se celebró el debate sobre el estado de la Nación en 2002, cómo el presidente del Gobierno español puso el énfasis en que en el asunto de Perejil «no aceptará hechos consumados»⁵². Ahora bien, la decisión de España de no subrayar la soberanía territorial sobre Perejil no debería interpretarse en el sentido de que este asunto no estuviera dentro de los intereses nacionales de nuestro país. Todo lo contrario.

El comportamiento español a lo largo de toda la crisis con Marruecos reveló que la acción del reino alauita al proceder a la ocupación del islote y reivindicar su soberanía territorial, debía ser considerado como un supuesto que afectaba de manera directa a los intereses de España y, en particular, a aquellos que debe defender acudiendo si es preciso al uso de la fuerza. En otras palabras, el islote de Perejil adquirió un valor especial desde el momento en que se realizaron actos que pretendían alterar el *statu quo* y, con ello, reaparecieron intereses nacionales e, incluso, intereses estratégicos. Porque, en el fondo, como se ha dicho,

«La isla del Perejil tiene un valor estratégico en estos momentos, pero no reside ni en sus 1.600 metros cuadrados de superficie ni en su localización,

⁵⁰ *Ibidem*, 17351.

⁵¹ *Ibidem*, 17358.

⁵² Pacheco Barrio, M. A. *El contencioso del islote Perejil*. Op. cit., p. 222.

próxima a Ceuta y pegado a las costas marroquíes. Su importancia reside, sobre todo, en la mente de quien ha amenazado *su statu quo*: Marruecos»⁵³.

La conclusión más acertada sería que el asunto de Perejil repercute en los componentes esenciales que definen los intereses nacionales de España y, al mismo tiempo, suscita un tema de importancia constitucional en la medida en que afecta al territorio nacional, incluso aunque este no venga definido con precisión en la normativa española y aunque cupieran dudas respecto a decidir si Perejil es parte integrante del territorio nacional español. Las expresiones que contiene la Constitución española, a este respecto, deberían cubrir todos los supuestos, sobre todo incorporando aquellos espacios en los que producen reivindicaciones territoriales por activa o pasiva.

Como se ha recordado,

«La Constitución se refiere en varias ocasiones al ‘territorio español’ (art. 138.1; 139.2; 158.1 y 161.1), en una ocasión al ‘territorio de España’ (art. 68.5), en otra al ‘territorio nacional’ (art. 19) y al ‘territorio del Estado’ (art. 139.1)»⁵⁴.

Pues bien, todas estas alusiones abarcan para el Estado español, con toda seguridad, tanto el territorio plenamente asentado y reconocido por terceros como también el que es objeto de disputas de carácter territorial y de contenidos de soberanía. En esencia, el territorio y la soberanía territorial estarían dentro de manera sustancial de la noción de intereses nacionales y, estarían incorporados en los intereses vitales. Por ello, se debe admitir que para España «las relaciones hispano-marroquíes ocupan un lugar central en la defensa y consecución de sus intereses nacionales, tanto vitales como estratégicos»⁵⁵.

En resumen, existe un estrecho lazo que une el interés nacional con la soberanía territorial. En el asunto que se analiza se aceptó totalmente la idea que late cuando se afirma que el interés nacional «no es compatible con las dinámicas económicas y políticas actuales que se orientan a la superación del concepto de frontera»⁵⁶. La controversia más profunda que encierra el asunto de Perejil queda referida a la defensa de lo que se entiende específicamente por territorio nacional sobre la base de la existencia de fronteras entre los Estados. O, por lo menos, este asunto se ha constituido en un ejemplo práctico que ilustra y argumenta cómo España se opone a la decisión de Marruecos de hacer efectiva por la fuerza armada una reivindicación de carácter te-

53 Bardají, R. (2002). El valor estratégico de la isla del Perejil. Real Instituto Elcano, ARI, 17.

54 Mangas Martín, A. Territorio, integridad territorial. Op. cit., p. 227.

55 Algora Weber, M.^a D. Intereses nacionales de España. Op. cit., pp. 23-24.

56 Herrero de Castro, R. (2011). Política exterior de España e intereses nacionales. UNISCI Discussion Papers. 27, p. 94. Del mismo autor: (2010). El concepto de interés nacional. Evolución del concepto de interés nacional, Monografías del CESEDEN. N.º 115, pp. 17-38.

rritorial, que extiende mucho más allá del caso de Perejil⁵⁷. La relación y referencia al interés nacional se comprueba al aceptar que «la soberanía territorial sería el conjunto de competencias que un Estado ejerce sobre las actividades que se desarrollan en su territorio y tiene un carácter exclusivo»⁵⁸ que es precisamente lo que se buscó en el asunto de Perejil.

Interés nacional y uso de la fuerza

En una perspectiva complementaria, el asunto del islote de Perejil asoma uno de los componentes que siempre acompaña a la defensa de los intereses vitales de los Estados que, como se puede deducir claramente, son una parte integrante de los intereses nacionales. En estos casos, se debe asumir que

«La defensa del territorio español contra una agresión [...] o su protección frente a un intento de penetración hostil [...] es sin duda un interés vital en el que el Estado debe estar preparado para poner en juego todos sus medios»⁵⁹.

Así, el empleo de la fuerza por parte de España con el objeto de *recuperar* el islote Perejil tuvo una mayor trascendencia de la que cabía esperar en un principio y, en este contexto, supuso un *uso menor de la fuerza* en las relaciones internacionales. Ello se observa en un doble sentido.

Primero, con alcance general, en la medida en que el asunto de Perejil encarna realmente uno de los supuestos más típicos y recientes que permiten reconocer la posibilidad de que los Estados recurran a la fuerza en supuestos de contramedidas⁶⁰. Esto implica que la defensa de los intereses vitales de un Estado puede llevarse a cabo mediante el empleo de la fuerza armada, aunque no siempre se tenga la obligación de acudir a la noción de legítima defensa. En otras palabras, la protección de los intereses vitales de un Estado puede implicar el uso de la fuerza, pero no necesariamente que esta adopte la fórmula de estado de legítima defensa. En el caso de Perejil se trató precisamente de un uso menor de la fuerza como sostienen algunos autores de la doctrina española⁶¹ y que constituyó un medio idóneo para la defensa de los intereses nacionales

57 Por supuesto, los casos de Ceuta y Melilla, en particular, están detrás de toda reivindicación territorial marroquí.

58 Rodrigo Hernández, A. J. (2004). Soberanía y administración de territorios. Anuario Español de Derecho Internacional. 20, p. 297.

59 Sanz Alisedo, G. Intereses que afectan a la soberanía nacional. Op. cit., p. 83.

60 Véase Leben, C. (1982). Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. Annuaire Français de Droit International. 28, pp. 9-77.

61 Díaz Barrado, C. M. (2017). El conflicto en Colombia: derechos humanos, beligerancia y uso de la fuerza. Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. XVII, pp. 117-140.

de España. En todo caso, el asunto demostró que el uso de la fuerza es una herramienta que cabe en supuestos en los que se ve afectada la integridad territorial del Estado. Está claro que «los intereses estratégicos españoles más inmediatos resultan orientados a lo marcado por el ámbito territorial», de tal manera que determinados ámbitos espaciales, como es el caso de los territorios en disputa con Marruecos, serán «ámbitos de especial importancia a la hora de definir cuáles son los intereses españoles» y, por lo tanto, «constituyen elementos de especial sensibilidad y consideración en la defensa de los intereses vitales [...]»⁶².

Segundo, este asunto revela un aspecto que refuerza y robustece la idea de que se trató de la defensa de intereses nacionales, al emplearse la fuerza como componente de disuasión. Como se ha dicho, «al no conocerse con certeza las intenciones marroquíes, el despliegue militar pretendía reforzar la disuasión»⁶³. La importancia del asunto no radicaría tanto en la defensa de un islote de diminutas dimensiones sino más bien en la pretensión por parte de Marruecos de imponer una solución unilateral permanente a reivindicaciones territoriales y asentar una plataforma para hacer efectivos en el futuro los postulados marroquíes en el ámbito territorial. En otros términos: «la importancia material y estratégica del islote era ínfima. Lo relevante [...] fue el carácter unilateral de la acción marroquí»⁶⁴. De todo ello se desprende que las intenciones del Gobierno de Rabat al ocupar el islote iban más allá de la posesión específica de esta pequeña porción territorial y que, en el fondo, se suscitaba una cuestión de mucho más calado. La acción marroquí podría ser una operación de tanteo destinada a comprobar la capacidad militar y también psicológica de la que disponían el Estado español y la sociedad española en los conflictos territoriales entre ambos Estados⁶⁵. Lo importante, en todo caso, es que la preservación del territorio puede llevarse a cabo mediante el uso lícito de la fuerza.

Pero, si se combina todo ello con el efecto sorpresa, lo que verdaderamente pretendían las autoridades marroquíes era poner en primera línea de discusión una controversia más amplia de carácter político entre España y Marruecos. Como se dice,

62 Algora Weber, M.^a D. Intereses nacionales de España. Op. cit., p. 17.

63 Jordán, J. (2018). Una reinterpretación de la crisis del islote perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*. 274, p. 943.

64 *Ibidem*.

65 En realidad, no es difícil delinear la postura de Marruecos en este asunto y que, sin duda, debe situarse en un marco más general de reivindicaciones territoriales históricas. Esta cuestión daría lugar a un examen más detenido y desde otra perspectiva. Para comenzar a aproximarse a las razones reales que le llevaron a Marruecos a intervenir en Perejil véanse, con carácter general: Rózsa, E. N. & Belhaj, A. (2008). *Ceuta et Melilla: Risques et gestion des risques*. Euromesco Paper. 75, pp. 1-31; Chikhi, D. (2002) *Dispute territoriale autour de l'îlot «Persil-Leïla»? Retour sur les enjeux politiques d'une crise anecdotique*. *Le Quotidien d'Oran*; y Belhaj, A. (2009). *La dimension islamique dans la politique étrangère du Maroc: déterminants, acteurs, orientations*. Louvain-la-Neuve. Presses universitaires de Louvain.

«Más allá del islote, el objeto de la acción marroquí fue el *statu quo* sobre la delimitación, legalidad y legitimidad de las fronteras territoriales entre España y Marruecos en el Norte de África, y específicamente en el estrecho de Gibraltar»⁶⁶.

Esto conduce a plantear cuestiones que tienen mayor profundidad que la mera ocupación temporal del islote de Perejil, es decir, se aspiraba a propagar un conflicto territorial en todas sus dimensiones. En términos de derecho internacional, la acción militar española fue una respuesta lícita, conforme a las reglas básicas del ordenamiento jurídico internacional, a un hecho previo de empleo ilícito de la fuerza, aunque fuera menor, por parte de Marruecos. Así lo reconoció, por ejemplo, la Unión Europea en la Declaración de la Presidencia de julio de 2002. Lo deseable es que las controversias internacionales se resuelvan por medios pacíficos, sin embargo, cuando por medios ilícitos y a través del uso de la fuerza armada se atenta contra los intereses vitales de los Estados, se activa en ocasiones la posibilidad de responder en contramedidas mediante el empleo lícito de la fuerza⁶⁷.

Conclusiones

El valor que se le debe otorgar a la noción de interés nacional y su vinculación con la soberanía territorial de los Estados y el uso de la fuerza en el caso de España se podría comprobar al hilo del asunto que tuvo lugar en julio de 2002 en las relaciones hispano-marroquí respecto al islote de Perejil. En cualquier caso, no es fácil para un Estado definir, descifrar y delimitar el contenido de lo que es interés nacional, puesto que se trata de un concepto evolutivo y que dispone de componentes de todo tipo y diversa naturaleza. En el caso de España, y en perspectiva geopolítica, el interés nacional debe ser concebido sobre la base de los intereses singulares de nuestro país que delimitarían sus propios contornos como nación y Estado y, también, teniendo en cuenta que España participa en determinados organismos internacionales, en especial, la Unión Europea y la OTAN.

La defensa de la integridad territorial española es parte de los intereses nacionales de España e, incluso, debe ser calificada como una pieza del interés vital. De ahí que exista una indeleble relación entre el interés nacional y la soberanía territorial. Pero, también, el contenido de los intereses nacionales permite deducir la posición geopolítica de un Estado y los componentes sustanciales de su política exterior. La respuesta que España proporcionó a la ocupación del islote de Perejil por Marruecos debe ser

66 Jordán, J. Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil. Op. cit. p. 945.

67 Con esta posición no concordó el Gobierno marroquí. Véase, Rodríguez Carrión, A. J. y Torres Cazorla, M.ª I. (2002). Una readaptación de los medios de arreglo pacífico de controversias: el caso de isla Perejil y los medios utilizados para la solución de este conflicto. *Revista Española de Derecho Internacional*. 54, pp. 2, 724 y ss.

interpretada como una expresión significativa de la defensa de intereses nacionales y, con ello, se proyectó una posición geopolítica singular de España en la escena internacional.

Este conflicto tuvo lugar en un momento determinado en el que estaban bastante deterioradas las relaciones hispano-marroquíes, sobre todo por las controversias en el ámbito pesquero y por la posición de España en relación con el asunto del Sahara y, a pesar de que se guarde silencio sobre él, ha marcado alguna parte de las decisiones que los dos Estados han ido adoptando en sus relaciones mutuas. España advirtió a partir de entonces, con toda intensidad, los riesgos que se cernían sobre su posición geopolítica en la zona; y Marruecos ha calibrado los medios y los límites de la presión que podría ejercer sobre las autoridades españolas en relación con sus tradicionales reivindicaciones territoriales,

Pero la protección de los espacios terrestres y marítimos, que forman parte del territorio de un Estado, es una pieza fundamental de los intereses vitales. Esto cubre todos aquellos espacios bien delimitados y establecidos que conforman el territorio del Estado y, asimismo, aquellos otros espacios en los que pudiera existir algún tipo de disputa de carácter territorial o en los que esté en juego la soberanía de los Estados en cuestión. Las eventuales incertidumbres respecto a si le corresponde a un Estado ejercer plenamente su control y jurisdicción en un concreto territorio no impiden que entren dentro de la noción de interés nacional. El asunto de Perejil demostró que la protección del territorio del islote debía ser concebida como aspecto esencial de la defensa de los intereses vitales de España. Con ello, se plasma la dimensión tangible de estos intereses y, al mismo tiempo, se descubre el enfoque de los recursos intangibles. Por ello, el asunto de Perejil tuvo y tiene un carácter simbólico que está vinculado a la cohesión de la sociedad española y a la protección de los valores y principios en los que se sustenta. En resumen, la noción territorio, que está vinculada a la defensa de intereses nacionales, debe ser interpretada en sentido amplio, de tal manera que abarque también los espacios sujetos a reivindicaciones de soberanía. El comportamiento de España en este asunto supuso, en consecuencia, la afirmación de un interés nacional.

Por último, la defensa de los intereses vitales de los Estados permite el empleo de todos los medios de los que dispone el Estado en cuestión con la finalidad de protegerlos y preservarlos, en el marco de las reglas básicas del ordenamiento jurídico internacional. El empleo de la fuerza armada podría ser una herramienta útil e idónea para responder a los ataques que se produzcan en relación con este tipo de intereses. Los únicos límites que debe respetar el Estado son aquellos que vienen impuestos por el derecho internacional y, en especial, por las normas imperativas. En el caso del islote de Perejil, la respuesta de España mediante el uso de la fuerza cabe entenderla como una expresión adecuada para la protección de sus intereses vitales y sería, con base en la oportunidad y proporcionalidad, un mecanismo apropiado para restaurar la posición de España en las relaciones bilaterales con Marruecos. Todo ello, a pesar de que este mecanismo no sea el único que se puede emplear en estas relaciones, sobre todo en el marco de las complejas relaciones entre los dos Estados.

Esto es así, porque la acción militar española supuso un *uso menor de la menor fuerza* en aplicación de una contramedida frente a un previo ilícito mediante el uso de la fuerza por parte de Marruecos. Además, Perejil se ha constituido para un sector doctrinal en un precedente relevante en esta materia. En conclusión, el Estado puede defender sus intereses nacionales más básicos por este medio y con los límites señalados. Pero, incluso, sin estar en cuestión la supervivencia del Estado, la respuesta militar que fue limitada en el tiempo y en el espacio y con la única finalidad de restaurar el *statu quo* del islote, representó un supuesto práctico bastante interesante para apreciar los contornos que dibujan el concepto de interés nacional. Dese luego, la escasa importancia geoestratégica y, por supuesto, económica del islote de Perejil se vieron compensadas por su trascendencia en el campo de lo político y, en especial, por la aportación que ha hecho a la posición geopolítica de España en la escena internacional.

Por todo, los principales aspectos que se derivan del asunto de Perejil serían, a estos efectos: en primer lugar, que España afirmó una singular posición en política exterior y que Marruecos puso en evidencia su voluntad de continuar con sus reivindicaciones de carácter territorial; y, en segundo lugar, que las abigarradas relaciones hispano-marroquíes presentan múltiples aristas y componentes pero que también se pueden encauzar a través de la defensa de los intereses nacionales y que ello podría dar lugar, aunque en situaciones extremas, al uso de la fuerza entre los dos Estados.

Referencias bibliográficas

- Algora Weber, M.^a D. (2011). Intereses nacionales de España en su entorno geopolítico. *Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, septiembre. Ministerio de Defensa.
- Bardají, R. (2002). El valor estratégico de la isla del Perejil. *Real Instituto Elcano, ARI*, 17, pp. 1-5.
- Barbé, E. (2020). El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72, 2, pp. 15-31.
- Belhaj, A. (2009). *La dimension islamique dans la politique étrangère du Maroc: déterminants, acteurs, orientations*. Louvain-la-Neuve. Presses universitaires de Louvain.
- Bosoer, F. y Turzi, M. (2020). La pandemia del 2020 en el debate teórico de las relaciones internacionales. *Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre espacio y poder*. 11, pp. 153-163.
- Chikhi, D. (2002). Dispute territoriale autour de l'îlot «Persil-Leïla»? Retour sur les enjeux politiques d'une crise anecdotique. *Le Quotidien d'Oran*.
- Díaz Barrado, C. M. (2017). El conflicto en Colombia: derechos humanos, beligerancia y uso de la fuerza. *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*. XVII, pp. 117-140.

- Escrigas Rodríguez, J. (2010). Análisis comparativo del concepto de interés nacional. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115, pp. 34-74.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2017. (2017). Un proyecto compartido de todos y para todos. *Boletín Oficial del Estado*, diciembre. Madrid, Presidencia del Gobierno.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2021. (2021). Un proyecto compartido. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado, noviembre, Madrid. Presidencia del Gobierno.
- Fojón Lagoa, E. (2015). La evolución del orden internacional y la configuración del poder en Europa. Entre institucionalismo y geopolítica [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- (2019). El problema geopolítico de España: el caso de la defensa y Fuerzas Armadas. *Instituto de Política Internacional. Análisis* 1/2019. Madrid, UFV, pp. 1-20.
- García Flórez, D. (2002). Aspectos históricos del conflicto de la isla del Perejil. *Real Instituto Elcano, ARI*, 18, 14 de julio 14 de julio, pp. 1-4.
- García de Frutos, M. (2011). Perejil: un conflicto simbólico por la información. *Revista Aequitas; Estudios sobre historia, derecho e instituciones*. I, pp. 83-97.
- Gil Pérez, J. y Garrido Guijarro, O. (2014). La isla Perejil, la perla decimonónica del Mediterráneo. *HAO, Historia Actual Online*. 34, p. 36.
- Herrero De Castro, R. (2010). El concepto de interés nacional. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115, pp. 17-38.
- (2011). Política exterior de España e intereses nacionales. *UNISCI Discussion Papers*. 27, pp. 87-99.
- Jordán, J. (2014). Gestión de la incertidumbre en las relaciones internacionales. *Análisis Grupo de Estudios en Seguridad Internacional GESI*, 9/2014. Granada, pp. 1-17.
- (2018). Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*. 274, pp. 941-952.
- La Parra Casado, D., Penalva Verdú, C. y Mateo Pérez, M. Á. (2007). La imagen de España y Marruecos en la prensa marroquí y española durante el incidente del islote de Perejil (Leyla). *La política árabe y mediterránea de España. Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 79-80, pp. 145-165.
- Leben, C. (1982). Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. *Annuaire Français de Droit International*. 28, pp. 9-77.
- López-Aranda, R. (2018). El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 9/2018, 25 de abril, pp. 1-23.
- Loureiro Souto, J. L. (2015). *Los conflictos por Ceuta y Melilla: 600 años de controversias* [tesis doctoral]. UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- Mangas Martín, A. (2015). Territorio, integridad territorial y fronteras del Estado en la Unión Europea. *Revista Jurídica de la Universidad de León*. 2, pp. 221-236.
- Marsal Muntala, J. (2010). Introducción. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115. Madrid, pp. 9-16.
- Michta, A. A. (2018). The Revenge of Hard Power Politics. *The American Interest*, octubre. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2018/10/16/the-revenge-of-hard-power-politics/>
- Molina, I. (coord.). (2017). España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos. *Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper*, febrero. Madrid, pp. 1-63.
- (2019). España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos. *Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper*, febrero. Madrid, pp. 1-68.
- Pacheco Barrio, M. A. (2012). El contencioso del islote Perejil en la prensa escrita. En: Leandro Martínez Peñas, Manuela Fernández Rodríguez, y David Bravo Díaz, (coords.). *La presencia española en África: del “Fecho de allende” a la crisis de Perejil*. Madrid, pp. 215-233.
- Pique, J. (2021). Marruecos-España: ¿condenados a entendernos?. *Política Exterior*, 28 de mayo.
- Planet, A. y Hernando de Larramendi, M. (2005). Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes: la crisis de Perejil. En: Planet, A. y Ramos, F. (coords.). *Relaciones hispano-marroquíes: una vecindad en construcción*. Madrid, Ediciones de Oriente y del Mediterráneo, pp. 102-135.
- Rodrigo Hernández, A. J. (2004). Soberanía y administración de territorios. *Anuario Español de Derecho Internacional*. 20, pp. 279-326.
- Rodríguez Carrión, A. J. y Torres Cazorla, M.ª I. (2002). Una readaptación de los medios de arreglo pacífico de controversias: el caso de isla Perejil y los medios utilizados para la solución de este conflicto. *Revista Española de Derecho Internacional*. 54, pp. 717-731.
- Rózsa, E. N. & Belhaj, A. (2008). Ceuta et Melilla: Risques et gestion des risques. *Euromesco Paper*. 75, pp. 1-31.
- Ruiz Miguel, C. (2002). Las nuevas relaciones internacionales después de la crisis de Perejil. *Boletín de Información*. 276, pp. 23-33.
- Sapag, P. (2003). Cuando España llama a rebato. Militares y periodistas en Perejil. *Historia y Comunicación Social*, 8, pp. 223-239.
- Sánchez Mugica, A. (2018). El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*. LXIII, p. 233, pp. 365- 388.

- Sánchez Herráez, P. (2015). Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI. *Cuadernos de Estrategia*. N.º 178, pp. 15-78.
- Sanz Alisedo, G. (2010). Intereses que afectan a la soberanía nacional. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115. Madrid, pp. 75-108.
- Saura Estapà. (2002). A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 5, pp. 1-5.
- Villalba Fernández, A. (1994). Zona del estrecho de Gibraltar. *Cuadernos de Estrategia*. N.º 72, pp. 259-280.
-

Artículo recibido: 1 de noviembre de 2021.

Artículo aceptado: 20 de enero de 2022.
