

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 53**

**Selección de memorias
del curso selectivo de
funcionarios de la Carrera
Diplomática. 2014**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA. 2014**

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA. 2014**



ESCUELA DIPLOMÁTICA
ESPAÑA



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

© de los textos: sus autores

© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2015

Paseo de Juan XXIII, 5 - 28040 Madrid

NIPO (publicación en papel): 501-15-022-6

NIPO (libro electrónico): 501-15-023-1

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-12043-2015

DISEÑA E IMPRIME: IMPRENTA DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ (www.nolsom.com)

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

ÍNDICE

	Página
MANUEL DE MONTIANO Y SOPELANA: UN HÉROE OLVIDADO	15
<i>Pedro Priego Fernández-Martos</i>	
Agradecimientos	19
I. PRÓLOGO	21
II. NACIMIENTO Y PRIMEROS AÑOS	27
2.1. Nacimiento	27
2.1.1. Contexto nacional	27
2.1.2. Contexto familiar	28
2.2. Juventud	29
2.3. Inicio de la carrera militar	30
2.4. Guerra y postguerra de Sucesión	32
2.5. Regreso al Ejército y combates en África	33
III. DEFENSA DE LA FLORIDA	35
3.1. Contexto geográfico, histórico y racial	35
3.1.1. Contexto geográfico	35
3.1.2. Contexto histórico	37
3.1.3. Contexto racial	38
3.2. Primeras tensiones anglo-españolas	39
3.3. El conflicto de los fugitivos	40
3.4. Primer asentamiento de esclavos libres en América del Norte.....	42
3.5. Estallido de la guerra del Asiento	43
3.6. Inicio de las hostilidades en América del Norte	44
3.7. El sitio de San Agustín	47
IV. INVASIÓN ESPAÑOLA DE GEORGIA.....	51
4.1. Contexto histórico	51
4.2. Objetivos de la operación	52
4.3. Inicio de la invasión	53
4.4. La toma de Gualquini	54
4.5. Batallas de la Bahía de Hoyo Barranco y Pantano Sangriento	55
4.6. Retirada española	56
4.7. Desarrollo posterior de la contienda	58

	Página
V. GOBIERNO DE PANAMÁ.....	61
5.1. Contexto geográfico, histórico y racial.....	61
5.1.1. Contexto geográfico.....	61
5.1.2. Contexto histórico.....	62
5.1.3. Contexto racial.....	63
5.2. Los confines de Panamá: Veragua y Darién.....	64
5.3. Medidas económicas.....	65
5.3. Tensiones raciales.....	66
5.4. El Fuego chico.....	67
5.4. Juicio de residencia.....	68
VI. MANUEL DE MONTIANO Y LA MARCA ESPAÑA.....	71
6.1. Manuel de Montiano y la Marca España en Estados Unidos.....	72
6.1.1. La ciudad de San Agustín.....	73
6.1.2. Montiano y las raíces multiculturales de Estados Unidos.....	74
6.2. Manuel de Montiano y la Marca España en el resto del Mundo.....	76
6.2.1. Panamá.....	76
6.2.2. Cuba.....	76
6.2.3. Comunidad Iberoamericana de Naciones.....	77
6.2.4. Otras áreas.....	78
VII. CONCLUSIÓN.....	79
VIII. BIBLIOGRAFÍA	81
IX. ANEXOS.....	83
ANEXO I: Partida de bautismo de Manuel de Montiano	83
ANEXO II: Relación de los méritos y servicios de Manuel de Montiano..	84
ANEXO III: Nombramiento real del Gobernador de Florida.....	87
ANEXO IV: Carta del Ministro británico en Madrid al Marqués de Villarías	89
ANEXO V: Descripción de la gloriosa y heroica entrada (...) al puerto de Gualquini	92
ANEXO VI: Nombramiento real del Gobernador de Panamá.....	93
ANEXO VII: Anuncio del fallecimiento de Montiano en la Gaceta de Madrid	95
 LA ASISTENCIA CONSULAR A NACIONALES DE OTROS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA EN UNA REALIDAD CONSULAR CAMBIANTE: RETOS PARA ESPAÑA ANTE EL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL ARTÍCULO 23 TFUE	97
<i>Ana Hernández Sierra</i>	
I. INTRODUCCIÓN.....	101

II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ACTIVIDAD CONSULAR Y SU VINCULACIÓN CON LA CIUDADANÍA EUROPEA.....	105
A. Consideraciones generales.....	105
B. El caso de España.....	108
C. El desarrollo de la Ciudadanía europea.....	114
III. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA EN MATERIA CONSULAR A LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EN EL EXTERIOR	117
A. Naturaleza del derecho.....	122
1. Análisis general.....	122
2. Comparación con la representación para examinar y expedir visados de corta duración.....	128
B. Evolución de la regulación y proyecto de Directiva.....	131
C. Problemas que se contemplan en la negociación de la Directiva.....	133
1. El cuestionamiento de la necesidad de una Directiva al respecto....	133
2. Imprecisiones terminológicas.....	134
3. Las notificaciones de la representación a los terceros Estados exigida por el Derecho internacional público.....	134
4. Los acuerdos de representación permanente entre Estados miembros y su probable incompatibilidad con el espíritu del artículo 23 TFUE	137
5. Los beneficiarios.....	138
6. La insatisfactoria definición de lo que significa “estar representado”.....	139
7. Previsión parcial de los mecanismos de compensación financiera..	141
8. Una cooperación y coordinación local poco basada en la realidad.	142
D. Propuestas factibles para mejorar la garantía del derecho en la realidad consular actual	144
1. Establecer regulación distinta para realidades diferentes.....	145
2. Que fluya la información para los principales interesados.....	146
3. Necesidad de concretar las funciones de las Delegaciones de la Unión Europea y su labor de coordinadora de las reuniones de cooperación consular	147
4. Determinar el papel del Estado principal y diferenciarlo de la labor de las Delegaciones de la Unión Europea	148
5. Mejorar los mecanismos de compensación de gastos	149
6. Responsabilidades ineludibles aunque no se esté representado	151
IV. REFLEXIONES FINALES	153
A. Impacto en la práctica consular general	153
B. Impacto en la práctica consular española.....	155
V. CONCLUSIÓN.....	159
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	161

	Página
LOS SEFARDÍES EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA	167
<i>Victor Franco García</i>	
INTRODUCCIÓN	171
1. Marruecos 1860: sefardíes y españoles coinciden en un mismo suelo..	
1.1. O'Donnell entra en Tetuán.....	173
1.2. Los sefardíes marroquíes en la política colonial española.....	175
2. La España de la Restauración ante la “cuestión judía”	180
2.1. El impacto de los pogromos de la década de 1880.....	181
2.2. Filosefardismo finisecular en tiempos de Alfonso XIII.....	193
2.3. El Real Decreto de 1924.....	198
3. Los difíciles años treinta.....	202
3.1. La II República entre compromiso y realidad.....	202
3.2. Los sefardíes frente a la guerra civil.....	208
4. El régimen de Franco.....	211
4.1. El humanitarismo improvisado durante la segunda guerra mundial.....	212
4.2. El factor sefardí y la recuperación internacional de España en la posguerra.....	221
4.3. La ayuda del régimen a los sefardíes en los países árabes.....	225
4.4. El nacimiento de la acción cultural hacia los sefardíes.....	233
5. Sefardíes en democracia.....	239
5.1. Primera reforma sobre la nacionalidad de los sefardíes.....	239
5.2. Los buenos oficios de la diáspora sefardí para el reconocimiento de Israel.....	241
5.3. SefaRAD'92.....	242
5.4. La actualidad de un legado medieval.....	244
BIBLIOGRAFÍA	247
FÉLIX SCHLAYER: ASILO DIPLOMÁTICO Y HUMANITARISMO EN LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA	249
<i>Mario Crespo Ballesteros</i>	
AGRADECIMIENTOS	251
RESUMEN	253
ABSTRACT	253
INTRODUCCIÓN	255
1. Félix Schlayer: perfil de un diplomático atípico.....	259
1.1. Reseña biográfica.....	259
1.2. Ideología y acusaciones de quintacolumnismo.....	265
1.3. El estatuto jurídico de Schlayer.....	270

	Página
2. Las embajadas en el Madrid revolucionario. El Cuerpo Diplomático..	273
3. El “Gross Asyl Noruega”.....	279
3.1. Presupuestos jurídicos: la cuestión del asilo diplomático en 1936..	279
3.2. La concesión del asilo y la entrada en la legación.....	283
3.3. El perfil de los asilados.....	285
3.4. La vida en los locales.....	288
3.5. La importancia de la religión.....	292
3.6. Amenazas exteriores.....	294
3.7. Fugas y evacuaciones.....	296
3.8. La respuesta del gobierno republicano ante el asilo.....	299
3.9. La posición del gobierno noruego.....	301
3.10. La reacción de la España nacional.....	302
3.11. El asilo como condicionante de las relaciones hispano-noruegas...	304
4. Otras labores diplomáticas de Schalyer.....	307
a. Intervención ante las autoridades.....	308
b. Visitas a las prisiones.....	311
c. Intervención en canjes y permutas.....	315
5. Consecuencias y ecos del asilo diplomático.....	317
a. Evolución general del asilo diplomático.....	317
b. España y el asilo diplomático.....	318
c. El asilo diplomático en Noruega.....	321
 CONCLUSIONES.....	 323
 FUENTES.....	 325
1. Bibliografía consultada.....	325
 Testimonios de contemporáneos a los hechos.....	 325
Bibliografía posterior.....	326
2. Artículos y monografías.....	328
3. Archivos y otras fuentes documentales.....	329
4. Fuentes hemerográficas.....	329
5. Testimonios personales y memorias.....	330
 LOS CABALLOS DE TROYA EN EL PROCESO EUROPEO DE INTEGRACIÓN	 331
<i>Mario Díaz-Romeral Ruiz</i>	
 INTRODUCCIÓN.....	 337
La figura del caballo de Troya en el proyecto europeo de integración.....	342
• Consecuencias de la radical originalidad del método de integración.....	342
• Los retos de la ampliación.....	344
• Síntesis: escapatorias a la ortodoxia de la integración.....	345
• Conclusión.....	347

	Página
UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.....	349
Contexto.....	349
• Formulación jurídica tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.....	350
• Evolución político-jurídica tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa	351
Los caballos de Troya en el seno de la UEM.....	355
1. Participación parcial en la 3.ª fase de la UEM.....	358
2. Asimetrías en la regulación de los <i>building blocks</i> de la nueva UEM....	361
• Unión Económica y Unión Fiscal	362
• Unión Bancaria	369
ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE.....	377
Contexto.....	377
Los caballos de Troya en la acción exterior de la UE.....	382
1. Adscripción peculiar de los ámbitos materiales de acción exterior al catálogo de competencias de la UE.....	383
2. Funcionamiento atípico de las instituciones de la Unión.....	385
• Representación de la UE en el ejercicio de su acción exterior.....	386
• Participación de las instituciones en la definición, ejecución y seguimiento de la acción exterior de la UE.....	386
• Definición del marco general de la acción exterior.....	386
• El ámbito de la PESC.....	389
• La difusa delimitación material de la PESC: una cuestión teórica con fuertes implicaciones institucionales.....	393
3. La complejidad de elaborar un perfil propio para la UE en la escena internacional.....	395
• ¿Puede la UE asumir un perfil propio en el plano internacional?.....	396
• ¿Puede la UE ser una mera plataforma de proyección para las acciones exteriores nacionales de los Estados miembros?.....	398
ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	403
Contexto.....	403
Caballos de Troya en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.....	409
1. Elementos atípicos en el juego institucional y participación parcial en el ELSJ	409
• Especialidades en el equilibrio institucional de la UE en el ámbito del ELSJ	409
• Los opt-out de Irlanda y Reino Unido	412
• Opt-out de Dinamarca.....	414
2. Una Europa de los derechos, con especial referencia a la libertad de movimiento de las personas	415
• Diferentes estatutos para los Estados miembros en materia de derechos fundamentales.....	416
• Especialidades en el régimen de un derecho fundamental esencial: la libertad de movimiento de las personas.....	423

	Página
• Schengen: Los opt-out de Reino Unido e Irlanda en materia de libre circulación de personas.....	424
• Schengen: Estados miembros de reciente adhesión.....	425
• Libre circulación de ciudadanos dentro de la UE/ de trabajadores en el MI: moratorias.....	426
• Libre circulación de ciudadanos dentro de la UE/ de trabajadores en el MI: otros obstáculos y condiciones que limitan su alcance y/o efectividad.....	428
• Escollos en la adhesión de la UE al Convenio de Roma.....	430
3. Acceso a Europa, paquete de gobernanza Schengen, nuevos instrumentos.	432
 BIBLIOGRAFÍA	 439

ESCUELA DIPLOMÁTICA

MANUEL DE MONTIANO Y SOPELANA
UN HÉROE OLVIDADO

PEDRO PRIEGO FERNÁNDEZ-MARTOS



“La mayoría de las personas en los Estados Unidos relaciona los comienzos de nuestro país con la experiencia colonial inglesa, la cual era muy diferente a la de las colonias españolas. Sin embargo, nuestra sociedad actual puede tener más en común con la Primera Colonia (española) ya que vivimos con el multiculturalismo, las relaciones raciales, los diferentes idiomas, las tradiciones cambiantes, la inmigración y el globalismo”

Museo Municipal de San Agustín

AGRADECIMIENTOS

Han sido numerosas las personas que han contribuido de alguna manera a la redacción de esta memoria.

En el ámbito institucional me gustaría destacar la ayuda prestada por la Cónsul General de España en Miami, Cristina Barrios; así como por el Cónsul General Adjunto Javier Pagalday. Ambos encontraron la ocasión para ayudarme y responder a todas mis preguntas, tanto a distancia como presencialmente. También fue muy fructífera la contribución del alcalde de San Agustín, Joseph Boles, que se avino a mantener un encuentro para intercambiar posiciones pese a encontrarse en plena campaña electoral.

Durante la investigación que realicé *in situ* en la antigua capital de la Florida española, fui tratado con una hospitalidad inigualable y se me ofrecieron todo tipo de facilidades para enriquecer mi investigación. Fue también responsable de ello, junto con el alcalde, Dana Saint Claire; presidente de la sociedad encargada de la conmemoración del 450 aniversario de la fundación de la ciudad. Especialmente útiles fueron las orientaciones de Joy McMillan, de la Fundación San Agustín así como la ayuda de los trabajadores de la Sociedad Histórica de San Agustín.

En el terreno académico he de mostrar mi agradecimiento a dos historiadores de primera fila en el panorama estadounidense: Eugene Lyon y Salvador Larrúa. El primero me recibió amablemente en su casa de Vero Beach. El segundo, nombrado recientemente presidente de la Academia Cubana de la Historia, tuvo la deferencia de mantener conmigo varios encuentros en los que me regaló sus prestigiosas obras relativas a la historia colonial española. Fue además mi *cicerone* particular en Miami. Sus indicaciones, pensamiento y obra inspiran muchas de las reflexiones de esta memoria.

He de agradecer también a mi familia y a Cristina que me acompañaran en mi viaje a Florida. Su apoyo fue determinante, y su ayuda muy valiosa en dos

ámbitos muy concretos: la fotografía y la realización de la encuesta a pie de calle. En el marco familiar, Luis Hernando de Larramendi me prestó asimismo su valiosa colaboración.

Muchas gracias a todos, esta memoria sería muy diferente sin vuestra desinteresada contribución.

I. PRÓLOGO

El 1 de Enero de 1863, Abraham Lincoln firmaba la célebre Proclamación de Emancipación, por la cual concedía la libertad a los esclavos estadounidenses en el territorio enemigo de la Confederación. Este hecho resulta de sobre conocido. Lo que en cambio nadie sabe a ambos lados del Atlántico es que, ciento veintiún años antes, un militar español ya había ofrecido la libertad a todos los esclavos de América del Norte y dirigido una expedición que, entre otros objetivos, perseguía la liberación de los mismos.

Dicho episodio forma parte de la historia española de Norteamérica que se remonta a 1566, cuando fue fundada la primera población hispana en la actual isla de *Parris* -muchas décadas antes de que los pioneros ingleses se asentaran en Jamestown-. En contraste con la fama universal de los conquistadores españoles en Iberoamérica, los nombres de los intrépidos españoles que descubrieron, exploraron y colonizaron Estados Unidos han quedado sepultados por el olvido. La mayor parte de los españoles y estadounidenses cree que nuestros antepasados se limitaron a explorar el extremo meridional de la primera potencia mundial —California, Florida...—, jugando un papel menor en comparación con la colonización inglesa. En cambio, los conquistadores españoles llegaron mucho más al norte de lo que se cree, aunque hoy apenas se recuerde sus nombres.

El historiador inglés Ranulf Higden afirmaba que las naciones tienden a engrandecer a sus héroes para reflejar su propia grandeza. Sin embargo, dicha máxima encuentra quizás en España una clara excepción: en muchas ocasiones nuestros héroes son ignorados por los propios españoles. Esta memoria pretende, dentro de lo posible, corregir dicha anomalía en el caso de uno de los exploradores y conquistadores españoles que jugó un papel fundamental en América del Norte: Manuel de Montiano.

Éste fue un militar español, que vivió a caballo entre los siglos XVII y XVIII. Luchó a lo largo y ancho del globo al servicio de la Corona española y al término

de su dilatada carrera al servicio de las armas nacionales ocupó el cargo de Gobernador de la Florida y, posteriormente, el de Gobernador de Panamá.

En ambos territorios hubo de enfrentarse a importantes desafíos. Destaca de manera fundamental su participación en la defensa de San Agustín durante la guerra del Asiento¹. En dicha gesta, tomó una medida insólita para su tiempo, pues creó el primer asentamiento de esclavos libres en el territorio actual de EE.UU. Manuel de Montiano alcanzó el grado de Teniente General y falleció en Madrid en 1761.

La elección de este tema se ha debido a tres motivos:

El primero es de índole *profesional*. Como diplomático español, uno de mis principales cometidos es reivindicar lo que recientemente ha recibido el nombre de Marca España. Con esta memoria, pretendo poner en valor el legado español en Estados Unidos en general, y en los territorios de Florida y Georgia en particular. La aportación de Manuel de Montiano fue decisiva en la historia del primero pues su defensa encarnizada de San Agustín permitió que la bandera española continuara ondeando en el actual territorio de EE.UU. Además, la creación del primer asentamiento para africanos libres es un hecho insólito y muy conocido en el sur de EE.UU. Sin embargo, pocos estadounidenses parecen relacionar este hito con España.



Fuerte de Matanzas (1740)

Fue construido por orden de Manuel de Montiano y constituyó un elemento clave en la defensa de Florida. Hoy en día, la Cruz de Borgoña sigue ondeando sobre el mismo. De hecho, dicha bandera española constituye la base de la bandera actual del Estado de Florida.

¹ Dicho conflicto transcurrió entre 1739 y 1748 y recibe también la denominación de guerra de la oreja de Jenkins. No obstante, en todo el texto se utilizará la denominación tradicional en la historiografía española de guerra del Asiento, más elocuente acerca de los verdaderos motivos de la misma.

Resulta oportuno recordarlo en el contexto de la creación de la Comisión de las Conmemoraciones para la Nueva España. Dos de dichas conmemoraciones afectan en concreto a Florida: el quinto centenario de su descubrimiento por Ponce de León en 1513 y el 450 aniversario de la fundación de San Agustín por Pedro Menéndez de Avilés en 1565. En este contexto, muchas instituciones recuerdan hoy los logros españoles en EE.UU., como por ejemplo la Biblioteca Nacional, que en su reciente exposición “*Diseñar América*” recorre la presencia española en ese país.

Pero las instituciones españolas no son las únicas que conmemoran el legado español en la primera potencia mundial. El Congreso estadounidense ya ha colgado un cuadro del español Bernardo de Gálvez y le ha concedido la ciudadanía honorífica a propuesta de varias decenas de congresistas². Ello lo equipara a los otros siete ciudadanos extranjeros que gozan de esta distinción, como Winston Churchill o el Marqués de Lafayette. Dicha concesión puede servir de punto de partida para reivindicar otros héroes hispanos en suelo estadounidense como aquél al que está consagrada dicha memoria.

Todas estas efemérides pueden sin duda contribuir a reforzar la imagen y el conocimiento de España en EE.UU. Tradicionalmente nuestro país ha tenido una presencia menor que la de nuestros vecinos —Francia, Reino Unido— en la que es todavía la primera potencia mundial. Las conmemoraciones citadas ofrecen una oportunidad irrepetible para afianzar los esfuerzos en este ámbito.

En concreto, el Estado de Florida es particularmente interesante por tratarse del cuarto Estado de la Unión en población. En términos políticos, su peso es enorme al encontrarse entre los denominados *swing states*, aquellos cuyo voto suele cambiar en cada elección presidencial. Florida es el más poblado de este grupo de Estados, y por tanto resulta imprescindible para alcanzar la Casa Blanca como se demostró en las elecciones presidenciales del año 2000³. Muchas de las figuras más prometedoras de la política estadounidense como Marcos Rubio o Jeb Bush proceden de dicho Estado. Reforzar la influencia española en Florida permite sin duda multiplicar nuestra capacidad de acción en EE.UU.

En términos económicos, el PIB de Florida tiene un tamaño similar al argentino. Sin embargo, más allá de su propio atractivo, el Estado se ha erigido en cabeza de puente para la conquista por parte de las empresas españolas del mercado estadounidense. Cada vez son más las marcas de nuestro país que desembarcan en Miami. Más de 350 empresas españolas operan en Florida: desde bancos a fabricantes de alimentos y bebidas pasando por compañías de

² H.J Res. 105 Conferring Honorary Citizenship of the United States on Bernardo de Gálvez y Madrid, Viscount of Galveston and Count of Galvez.

³ Las elecciones presidenciales de noviembre de ese año dependieron por completo del escrutinio de Florida y hubo que esperar al recuento individualizado de las papeletas para proclamar al ganador.

servicios. En total representan el 40% de las empresas españolas en EE.UU. Han invertido ya 6.500 millones de euros que han creado 18.000 puestos de trabajo⁴.

Pero la figura de Manuel de Montiano no está ligada exclusivamente a Florida sino también a Panamá, donde fue gobernador entre 1747 y 1759. Un Estado que forma parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y que acogió la penúltima cumbre de este grupo de países. Una estrella ascendente de la economía mundial cuyo PIB creció un 8,4% en 2013. Dicho hecho ofrece grandes oportunidades a las empresas españolas: en el país en cuestión ya operan más de trescientas que se han adjudicado contratos por más de 4.000 millones de euros en los últimos años. Dicho contratos han creado 15.000 puestos de trabajo⁵.

En este contexto, la figura de Manuel de Montiano puede reforzar la intensa relación entre España y ambos territorios americanos, contribuyendo a mejorar la imagen de nuestros productos en segmentos concretos de ambos países como la población de color. Una de las principales líneas de acción del Ministerio en la actualidad consiste precisamente en reivindicar nuestra historia y nuestra cultura como un activo de la Marca España que pueda ayudar a las empresas españolas en el extranjero.

La segunda razón que me ha impulsado a realizar esta memoria es de tipo académico. Tal y como reza el subtítulo de este trabajo, Manuel de Montiano es un gran desconocido en nuestro país. Pude comprobarlo en mis investigaciones preliminares. No existe ninguna obra dedicada a su figura. En internet no hay apenas información acerca del militar español. Tal



y como se repitió numerosas veces en el curso de Diplomacia Digital de la Escuela Diplomática “si no está en internet, no existe”. Si aplicáramos esta máxima a rajatabla, Manuel de Montiano nunca existió.

Sin embargo, lo hizo y realizó destacadas gestas que contrastan con el olvido en el que se halla sumido. Resulta

Retrato robot de Manuel de Montiano

Aunque no se conserva ningún retrato de Manuel de Montiano, La artista de Nueva Jersey Adriana Sánchez realizó este dibujo del mismo en base a su biografía. Extraído de “Prota

⁴ Diario ABC. 6/05/2013 «Las 350 marcas españolas que triunfan en Florida»

⁵ ABC 6/01/2014 y Fundación Panamá-España «Empresas españolas suman contratos en Panamá por 4000 millones».

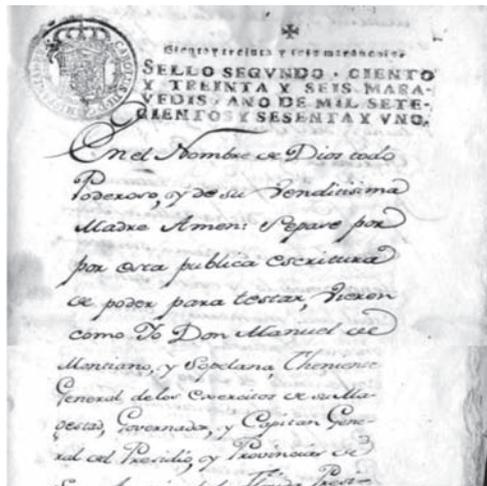
aún más sorprendente que la escasa información existente en internet se encuentre en gran medida redactada en lengua inglesa. Wikipedia sólo tiene una entrada de Manuel de Montiano en inglés. Las cartas que intercambió con el Capitán General de Cuba cuando era gobernador de Florida han sido también publicadas en la lengua de Shakespeare. Una curiosa paradoja si se tiene en cuenta que el héroe que nos ocupa dedicó la mitad de su vida a combatir a los británicos.

Por ello creo que esta memoria puede aportar un valor añadido. Sin duda hubo figuras de mayor relevancia que forman parte de la Marca España en América y el resto del mundo: desde Cristóbal Colón a Blas de Lezo —contemporáneo de Montiano y gran héroe de la guerra del Asiento—. Sin embargo, se han escrito ríos de tinta sobre dichas figuras y una memoria que las abordara no aportaría nada, más allá de repetir lo ya establecido.

Finalmente existe una tercera razón que me ha llevado a elegir este tema para la memoria. Manuel de Montiano es antepasado del que escribe estas palabras. Más allá de la vertiente emocional, ello implica una serie de ventajas. En primer lugar, el acceso al archivo de mi familia, el Archivo Montiano que reúne documentos desde el siglo XV, incluyendo cuantiosa información relativa al personaje en cuestión. En segundo lugar, la realización de un viaje familiar a Florida para seguir las huellas de nuestro antepasado. Dicho viaje tuvo lugar en el mes de agosto y fue fundamental para comprender el significado y el legado del Teniente General en la Florida actual.

Además de las fuentes ya mencionadas, las Cartas de Montiano proporcionan una información muy útil para entender la psicología del personaje y su heroico comportamiento durante la guerra del Asiento. Obras especializadas relativas a la Florida también han sido útiles para enmarcar su contexto. Otros documentos del archivo familiar, tales como herencias, relaciones de méritos o actas han permitido completar el cuadro en el que se desarrolló la vida de Manuel de Montiano.

No obstante, un estudio pormenorizado de toda su biografía desborda el objeto de esta memoria. La misma se centrará en su periodo como Gobernador de Florida, donde tienen lugar los momentos más trascendentales de su vida. Dicho periodo ocupa los



*Ejemplar Original del Testamento
de Manuel de Montiano*

Extraído del Archivo Familiar Montiano

capítulos tercero y cuarto de dicho trabajo. El primer apartado es el presente, el prólogo mientras que el segundo aborda sus primeros años de vida al servicio de las armas españolas. Su etapa como Gobernador de Panamá está reflejada en el quinto capítulo. Finalmente el sexto apartado se ocupa del legado de Manuel de Montiano en la actualidad.

II. NACIMIENTO Y PRIMEROS AÑOS

2.1 Nacimiento

El primer enigma a resolver en la investigación de la figura Manuel de Montiano es la fecha de su nacimiento. Las escasísimas obras que mencionan, aunque sea de pasada, a este personaje, remiten al año de 1685⁶ basándose en su partida de bautismo. Sin embargo el anuncio de su fallecimiento publicado en la Gaceta de Madrid el 12 de Enero de 1762⁷, afirma que murió a la edad de 73 años. De dicho anuncio se deduce entonces que Montiano debió de nacer entre 1688 y 1689.

Lo más probable es que lo hiciera en 1685: la partida de bautismo fue inscrita en el registro parroquial en el libro correspondiente mientras que el anuncio de su muerte es exclusivamente a título informativo. Probablemente el anuncio de la Gaceta de Madrid contenga un error respecto a la edad del personaje que nos ocupa. Retendremos la fecha de 1685 de manera orientativa.

2.1.1 Contexto nacional

Con independencia de la fecha retenida, el nacimiento de Manuel de Montiano se sitúa en las postrimerías del reinado de Carlos II, en el marco del valimiento del Conde de Oropesa. Se trata de una época marcada por la profunda decadencia de nuestro país gobernada por un rey incapaz. Siete años antes del nacimiento de la figura que nos ocupa, España perdía definitivamente su supremacía europea mediante el Tratado de Nimega de 1678. Dicho acuerdo implicó la cesión por parte de España del Franco Condado y por tanto puso fin al denominado *camino español* que unía Bruselas y Milán —fundamental para la movilidad de las tropas entre los territorios europeos de España—. En la mis-

⁶ ARIAS, David. Protagonistas hispanos en Estados Unidos. Segunda Edición. Valladolid, Junta de Castilla y León, 2006, 267 Páginas.

⁷ Ver ANEXO VII.

ma época, nuestro país perdió su hegemonía absoluta en América. El Tratado de Londres de 1660, ratificado por el Tratado Americano de Madrid firmado una década más tarde, implicaba la penetración británica en el Caribe. Contra la misma combatiría Manuel de Montiano durante toda su vida.

Montiano pertenece por tanto a una generación que vivió a caballo entre Carlos II y Felipe V. Dicha generación consagraría su vida bajo el liderazgo del nuevo rey Borbón a restaurar el prestigio de España y recuperar territorios para su Corona. En este marco se inscriben las numerosas hazañas bélicas en las que participó Manuel de Montiano al servicio de cuatro monarcas españoles⁸.

Su familia al completo participó en dicho esfuerzo generacional. Así pues, dos de los cuatro hermanos de Manuel sirvieron directamente a Felipe V ya sea como fiscales en las nuevas instituciones instituidas por los decretos de Nueva Planta, o como militares al servicio de su país.

2.1.2 Contexto familiar

Manuel de Montiano nació en Bilbao de padres también bilbaínos. Fue bautizado en la Iglesia de los Santos Juanes.



Aldea de Montiano, en el municipio del Valle de Mena

Origen del señorío de Montiano, sólo cuenta hoy con nueve habitantes. Está situada en la frontera entre las provincias de Álava, Vizcaya y Burgos, a una treintena de kilómetros de Bilbao.

cuales eran Señores. Al pasar más tarde este lugar a pertenecer al Real Valle de Mena, dejando por tanto de depender del Señorío de Vizcaya, esta familia trasladó su residencia a Bilbao donde aparece ya afincada en el siglo XV⁹.

Su padre fue Agustín de Montiano y del Barco, jurisconsulto, Diputado General y Prior del Señorío de Vizcaya, así como prior también de la Casa de la Contratación de Bilbao. Pertenecía a una antigua familia oriunda de la casa de Terreros de Zalla, que en el siglo XII o XIII erigió en las cercanías de Arceniega la torre y lugar que lleva su nombre —Montiano— de los

⁸ Serían cinco si contamos el brevísimo reinado de Luis I: Carlos II, Felipe V, Luis I, Fernando VI y Carlos III.

⁹ MONTIANO, José Antonio de. «La Guerra de la Oreja de Jenkins. Un vasco, protagonista de este interesante episodio de las guerras coloniales» en *La gran enciclopedia vasca*. Tomo IV. La Gran Enciclopedia Vasca. Bilbao, 1970 pp. 429-430.

Su madre, doña Teresa de Sopelana y Lezámiz procedía de una familia de antigua tradición vizcaína relacionada con el Señorío de Guecho. Pero en 1697 ambos esposos perdieron un célebre pleito concerniente a dicho Señorío que la Chancillería de Valladolid otorgó a Teresa de Asúa, Guecho y Mariarto.

Agustín de Montiano y Teresa de Sopelana contrajeron matrimonio en 1677, tal y como se deduce de sus capitulaciones matrimoniales. Tuvieron ocho hijos. El primogénito, José de Montiano llegaría a convertirse en consejero de Castilla y terminó su carrera siendo nombrado Alcalde de Casa y Corte. Manuel de Montiano fue el segundo en nacer, y, tal como era habitual en esa época para los hijos *segundones*, eligió la carrera militar. No fue el único hermano en elegir esa carrera, puesto que otro vástago del matrimonio, Agustín de Montiano y Sopelana también siguió los pasos de Manuel y se unió al Regimiento de Mallorca. Existe constancia de que otros dos hermanos, Juan y Gaspar de Montiano, hicieron carrera eclesiástica. Tuvo además Manuel de Montiano al menos dos hermanas: María Josefa Ignacia y Ana María Teresa.

Dos rasgos cabe destacar de su familia. En primer lugar, gozaba de una holgada posición económica tal y como se desprende de las numerosas escrituras que recogen las capellanías, censos y haberes familiares. Por otra parte, se trataba de una familia mal avenida por parte paterna pues constan numerosos pleitos entre su padre Agustín y los hermanos de éste, Manuela y Juan Luis, por la herencia del abuelo de Manuel, Mateo de Montiano.

El personaje en cuestión era pariente de Agustín de Montiano y Luyando, Secretario de Gracia y Justicia durante el reinado de Fernando VI; dramaturgo, escritor y fundador de la Real Academia de la Historia. Aunque la mayoría de las fuentes afirman que Manuel era tío de Agustín; lo más probable es que fueran primos puesto que entre los hermanos de Manuel no figura Francisco Antonio de Montiano, padre de Agustín. La relación de la familia Montiano con la intelectualidad de la época es estrecha, y el Diputado General de Vizcaya, Ibáñez de Rentería —vástago de otra familia protagonista en la Ilustración vizcaína— fue padrino de bautismo de Manuel de Montiano.

2.2 Juventud

Apenas existe información relativa a la juventud de Manuel de Montiano. Resulta altamente probable que éste estudiara en el colegio jesuita de San Andrés en Bilbao. Ello por varios motivos. En primer lugar, fue bautizado en la iglesia parroquial de dicho colegio, y hay sobradas muestras de la vinculación de su familia a la Compañía de Jesús. Además su nacimiento y escolarización tuvieron lugar en pleno fervor jesuítico en Bilbao tras el nombramiento por Inocencio XI de San Ignacio de Loyola como patrón de Vizcaya en 1682. Por

otra parte no resultaba extraño que personas de su condición asistieran a los jesuitas. Finalmente, el propio Manuel de Montiano envió a su hijo al colegio jesuita de Madrid.



Escudo del Regimiento de infantería de Aragón

En cualquier caso su juventud fue corta puesto que a la edad de doce o trece años se encontraba ya defendiendo la América española, tal y como se deduce de la certificación de don Diego Peredo, gobernador de una escuadra de navíos de guerra dada en Cartagena de Indias el 7 de Mayo de 1700. Ello era común en la época, y las Ordenanzas Militares del nuevo rey Borbón mantuvieron la edad de reclutamiento en los doce años, estableciendo incluso la posibilidad de obtener una dispensa.

Manuel de Montiano comenzó su carrera militar desde los peldaños inferiores del escalafón. Posteriormente se vería beneficiado por la reforma militar de Felipe V que facilitó el ascenso de la tropa a la categoría de oficial¹⁰ y acabaría sus días como Capitán General.

2.3 Inicio de la carrera militar

El personaje que nos ocupa ingresó en el año 1697 en el Regimiento de Infantería de Aragón como soldado. Dicho regimiento se encontraba en ese momento en Cartagena de Indias, donde empezó su carrera Montiano. Se le concedió enseguida el título honorífico de soldado aventajado, que le otorgaba el derecho a recibir un sobresueldo por su función.

El primer episodio histórico en el que se tiene constancia de que participó Manuel de Montiano fue el sitio del Darién. El mismo consistió en la destrucción por parte de las tropas españolas de una incipiente colonia escocesa en Panamá —Nueva Caledonia—. En 1695 el parlamento de ese país, todavía un reino independiente, aprobaba la creación de una compañía comercial-colonizadora —*Company of Scotland Trading to Africa and the Indies*— y en 1698 llegaron los primeros colonos al istmo, fundando el poblado de Nueva Edimburgo.

Dicha colonia fue una preocupación constante de las autoridades españolas como se desprende de la correspondencia entre el Consejo de Indias y la Junta de Guerra en la cual se analiza la forma de desalojar a los escoceses de tan estratégica posición. En este sentido, destaca el fracaso de la primera expedición a tal efecto dirigida por el Gobernador de Panamá Pedro Luis Henríquez de

¹⁰ BORREGUERO BELTRÁN, Cristina. «Del tercio al regimiento» Valencia, Real Sociedad Económica de Amigos del País, 2001, 207 páginas.

Guzmán en 1698. Un segundo intento, mejor preparado volvió a traducirse en fracaso en 1699. Finalmente, los propios escoceses abandonarían Nueva Caledonia ante la insalubridad del clima y las dificultades para la viabilidad de la colonia. Pero en 1700 una nueva expedición partió del reino europeo y refundó Nueva Edimburgo, ante la oposición de los españoles¹¹.



Mapa de los Reinos de Tierra Firme y Nueva Granada en 1700

Manuel de Montiano participó en la tercera y última expedición que logró desalojar a los escoceses del territorio y frustró definitivamente las ambiciones del reino caledonio en el ámbito colonial.

Resulta probada su participación en este hecho, pues se deduce de su relación de méritos. La expedición comenzó sus ataques en febrero de 1700 y en ella confluieron tropas llegadas de Panamá, Cartagena de Indias y Santa María¹². La iniciativa fue dirigida por el Gobernador de Cartagena de Indias, Juan Pimienta.

Resulta altamente probable que Manuel de Montiano proviniera de Cartagena de Indias, pues una certificación de Mayo de 1700 atestigua su presencia en esa ciudad. Los tres contingentes lograron poner fin a la presencia escocesa en América en marzo de ese mismo año, cuando los pobladores de Nueva Edimburgo se rindieron, logrando salvar la vida¹³. El antiguo asentamiento caledonio lleva hoy el nombre de Puerto Escocés.

A la vuelta de dicha expedición Manuel de Montiano fue ascendido a subteniente y trasladado a Santa Marta, importante puerto español en la Costa del Caribe.

¹¹ DE MUÑOZ, María y MUÑOZ PINZÓN, Armando. «La Colonia escocesa en Darién. Sinopsis histórica» En *publicación seriada. Tareas*. Nro 113. Enero-abril 2003. Celta, Panamá pp. 73-90.

¹² *Ibíd.*

¹³ Las cuantiosas pérdidas económicas provocadas por el fracaso de la expedición colonizadora escocesa contribuyeron en gran medida a facilitar la unión con Gran Bretaña que tendría lugar siete años más tarde.

El 1 de noviembre de 1700 tenía lugar un hecho trascendental para la historia de España: fallecía sin descendencia Carlos II. A los pocos meses, estallaba la guerra de Sucesión. No queda constancia de la participación de Montiano en el conflicto aunque vivió las hostilidades muy de cerca puesto que en Agosto de 1702 tenía lugar un importante combate naval entre las flotas de ambos bandos cerca de Santa Marta.

Sin embargo, Montiano pertenecía al arma de infantería y al no producirse ningún combate terrestre en Nueva Granada, no participó en las hostilidades.

El 16 de Julio de 1704, Manuel de Montiano, ya ascendido a Teniente pidió un permiso para volver a España «*por hallarse sumamente enfermo e imposibilitado de poder continuar al servicio de Su Majestad*». En la solicitud añade otro motivo: ha de volver a Vizcaya para beneficiarse de la herencia de un tío suyo. Sea cual fuere la causa real del permiso, éste le fue concedido y nuestro personaje volvió a España.

2.4 Guerra y postguerra de Sucesión

Los quince años que transcurren entre 1704; cuando Manuel de Montiano parte de Santa Marta y 1719, cuando es ascendido a Capitán de Granaderos, constituyen el periodo más oscuro de la biografía del personaje que nos ocupa.

No cabe duda que su familia abrazó con decisión la causa borbónica como muestran los numerosos puestos que desempeñarían sus hermanos en las nuevas instituciones creadas por los Decretos de Nueva Planta de Felipe V. Con toda probabilidad, Manuel de Montiano defendería por tanto la causa del nieto de Luis XIV.

No obstante, no existe ninguna referencia a su participación en batalla alguna de la guerra de Sucesión o de la guerra de la Cuádruple Alianza¹⁴. Dichos años constituyen un hueco en blanco en su relación de méritos. El periodo que transcurre entre ambas fechas no computa como periodo de servicio en la misma, por lo cual cabe deducir que no prosiguió su carrera militar. Ello lo confirma su nombramiento como Gobernador de Florida dado por Felipe V en el que se menciona que Manuel de Montiano le ha servido “*veinticuatro años a esta parte en diversas funciones*”.

Una razón que puede explicar esta pausa es la citada enfermedad que sería de gravedad, al mencionar el citado permiso que Manuel de Montiano se hallaba *sumamente enfermo*. Otro factor que pudo influir fue el nombramiento de su padre como prior de la Casa de Contratación de Bilbao en 1705. Algunos indi-

¹⁴ Conflicto bélico que transcurrió entre 1717 y 1720. En el mismo, España se enfrentó a las principales potencias de su tiempo en su intento de reconquistar los territorios italianos perdidos en virtud del Tratado de Utrecht.

cios apuntan a que Montiano se dedicaría al comercio durante estos años, pues se conservan numerosos documentos relativos a operaciones mercantiles en las que aparece como contratante.

2.5 Regreso al Ejército y combates en África

Una vez transcurrido este periodo, Montiano vuelve al ejército con el rango de Capitán de Granaderos, y pasa por tanto a dirigir una compañía¹⁵. Dicho ascenso consta en una providencia de Felipe V dada en Tudela en junio de 1719. Servirá como tal durante un prolongado periodo de diecinueve años.

Su vuelta a la milicia coincidirá con un importante acontecimiento personal: su matrimonio con Josefa Antonia de Arriaga y Goicoechea que tendrá lugar a principios de la década de 1720. Su primera mujer provenía de una influyente familia vizcaína y su padre, Tomás de Arriaga, figuraba entre los mejores amigos de Manuel de Montiano. Era veintidós años más joven que el militar español.

En 1725 nació su primera y única hija, Josefa Teresa de Montiano y Arriaga. Su mujer falleció poco después del parto, con lo cual el Capitán de Granaderos quedó viudo a la edad aproximada de cuarenta años. Ya viudo, Manuel de Montiano participó en una de las principales expediciones de su época: la segunda toma de Orán en 1732.



Mapa de posiciones españolas y otomanas en el Mediterráneo Occidental

Dicha toma se inserta en la política exterior de Felipe V que aspiraba a recuperar territorios para la monarquía hispánica en el Mar Mediterráneo. Tras verse obligado el rey a devolver Cerdeña y Sicilia al término de la Guerra de la Cuádruple Alianza, se empezó a considerar la recuperación de Orán. Dicha plaza había estado durante doscientos años bajo dominio intermitente de España pero fue perdida definitivamente en 1708 durante la Guerra de Sucesión.

Ese año, el Conde de Santa Cruz, que debía acudir en socorro de la plaza; se pasó con sus naves al bando del Archiduque Carlos. Desde entonces Orán y Mazalquivir habían estado bajo dominio otomano.

¹⁵ Tras la reforma militar de Felipe V, las compañías pasaron a contar con cincuenta hombres.

Los preparativos comenzaron en 1730 cuando empezaron a confluír en Alicante numerosas tropas —se calcula que entre veintisiete mil y veintiocho mil soldados¹⁶—. Entre las mismas figuraba el regimiento de infantería de Aragón, formado por dos batallones y dos mil novecientos veinticuatro soldados, incluido el propio Manuel de Montiano¹⁷. Todas las preparaciones se realizaron con el mayor secreto. En abril 1732 llegó a Alicante el jefe de la expedición, el Conde de Montemar. A principios de junio el propio rey reveló el objetivo de la expedición mediante la publicación de un manifiesto en Sevilla. Y finalmente el 15 de junio de ese mismo año zarpó la expedición.

Tras padecer una serie de vientos desfavorables en torno al Cabo de Palos, la expedición desembarcó en Mazalquivir el 29 de junio de 1732. A las pocas horas cayó el castillo de esa ciudad. Y finalmente el 1 de julio, España recuperaba Orán tras veinticuatro años de ausencia, ante la huida despavorida de árabes y otomanos. Al día siguiente las tropas españolas conquistaban la ciudad de Mazalquivir propiamente dicha.

Una vez conquistada Orán, permaneció en la plaza una guarnición española encabezada por un diplomático, el Marqués de Santa Cruz de Marcenado, mientras que el Conde de Montemar volvió a España. Manuel de Montiano formó parte de la guarnición destacada para defender la ciudad.

Los intentos del bey Hassan -antiguo dirigente de Orán— de recuperar la ciudad, fueron incesantes, contabilizándose más de veinte tentativas. En una de ellas fallecería el Marqués de Santa Cruz, defendiendo el castillo de San Felipe. Fue precisamente en este ataque en el que se distinguió el primer batallón de Aragón que logró proteger la retirada de las tropas españolas y destruir las líneas enemigas que amenazaban el Castillo de San Felipe.

No sabemos si Manuel de Montiano formaba parte del primer o segundo batallón del Regimiento de Aragón. Pero todo apunta que pertenecía al primero puesto que el rey Felipe V, en su nombramiento como Capitán General de Florida¹⁸, destaca las funciones prestadas por Manuel de Montiano “*con motivo de los ataques que intentaron contra ella —la plaza de Orán— los moros*”. Parece por tanto que su comportamiento en Orán le abrió las puertas del próximo destino: la Capitanía General de la Florida.

¹⁶ SÁNCHEZ DONCEL, Gregorio. «Presencia de España en Orán 1509-1792».

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Incluido en el Anexo III.

III. DEFENSA DE LA FLORIDA

3.1 Contexto geográfico, histórico y racial

3.1.1 Contexto geográfico

La península de Florida ocupaba una posición marginal dentro del sistema imperial español, en el extremo septentrional del mismo. Se encontraba por tanto alejada de los principales centros de poder coloniales, con la notable excepción de La Habana, ciudad de la que dependía económicamente. La colonia que nos ocupa no era autosuficiente, y lograba sobrevivir gracias al *Situado*, una remesa anual de fondos enviados desde La Habana y administrados por un contador real que residía en San Agustín bajo la supervisión del Gobernador.



Puerta de San Agustín

Las condiciones ofrecidas por la Península —un territorio pantanoso, un clima extremo y la resistencia encarnizada de numerosas tribus indígenas— provocaron que pocos españoles se aventuraran en este territorio. Aunque Florida fue descubierta por Ponce de León en 1513, la primera población permanente no sería establecida hasta 1565 gracias a la tenacidad de Pedro Menéndez de Avilés que fundó ese año la ciudad de San Agustín.

Dicha ciudad fue el primer asentamiento europeo en el territorio actual de Estados Unidos que continúa existiendo a día de hoy. Sin embargo, figura entre las últimas ciudades españolas establecidas en territorio americano. A modo de ejemplo: Lima fue fundada en 1532, Buenos Aires en 1536, Bogotá en 1538 y Santiago de Chile en 1541. La Florida fue por tanto uno de los últimos lugares de la América hispana colonizados por las razones arriba expuestas.

Pese a estas dificultades, España dedicó numerosos esfuerzos a la conquista y población de dicho territorio. Ello se debe a su posición estratégica en el Canal de las Bahamas. Dicho canal debía ser forzosamente atravesado por todos los navíos que transportaran metales preciosos de América, elemento imprescindible para la monarquía hispánica. Si un poder extranjero controlara la Florida, podría por tanto regular a su antojo el flujo de metales preciosos hacia la España peninsular.

Sin embargo, una serie de factores adicionales complicaban en gran medida la defensa del territorio. En primer lugar su escasa población española, notablemente inferior al del resto de colonias del Imperio. Dicho territorio despoblado fue además la única colonia española sometida de forma permanente a la presión colonizadora inglesa. En 1607 era fundada Jamestown. Aunque este asentamiento distaba más de un millar de kilómetros de San Agustín, los colonos ingleses iniciaron una rápida expansión hacia el sur, ocupando territorios que nominalmente pertenecían a la Florida española.



Colonias europeas en América del Norte en 1737

El mapa muestra la rápida expansión británica durante los siglos XVII y XVIII a partir de sus dos núcleos fundacionales: Jamestown y Plymouth.

El tratado de Madrid de 13 de Mayo de 1667 —confirmado posteriormente por el *Tratado Americano* de 18 de Julio de 1670— fijaba la frontera entre las colonias españolas e inglesas en una línea que transcurría a lo largo de los 33 grados y 30 minutos de latitud norte, aproximadamente donde se encuentra la frontera entre los actuales Estados de Carolina del Sur y Georgia. Entre esta línea y la presencia española quedaba una tierra de nadie nominalmente bajo soberanía de Madrid de aproximadamente 240 kilómetros de largo. En 1733 James Oglethorpe fundó la colonia de Georgia en territorios situados al sur de la frontera definida en 1667, en dicha tierra de nadie bajo soberanía española. Los territorios de Madrid y Londres entraron por tanto en contacto directo sin que existiera ninguna frontera natural de importancia que pudiera separar ambas. Todo ello en violación del mencionado tratado.

3.1.2 Contexto histórico

Los factores anteriores explican que el Gobierno de la colonia siempre fuera asumido por un militar de alta graduación, que a diferencia de otros territorios de la América española, también recibía el título de Capitán General. El personaje que aborda esta memoria tuvo cuarenta y nueve antecesores, cuya permanencia media en el cargo fue de tres años y medio. En cambio, Montiano ocuparía el puesto durante una década.

El extraordinario avance inglés en tan sólo una centuria fue facilitado por la debilidad española durante el reinado los Austrias menores. La potencia económica y demográfica de las colonias inglesas de la fachada atlántica era a mediados del siglo XVIII notablemente superior a la de la Florida española. Mientras que en esa época, había más de un millón de habitantes en las trece colonias, la población de la Península no llegaba a varios millares.¹⁹ Dicha circunstancia hacía muy difícil la conservación de tal territorio por parte de España.

Otro cambio fundamental que tuvo lugar en la colonia española antes de la llegada de Manuel de Montiano fue la destrucción del sistema misional español. Los franciscanos desarrollaron en la Península un tupido entramado de misiones. Llegaron a existir 140 asentamientos religiosos en el territorio, que a diferencia de las misiones de California, estaban insertas en las propias aldeas indias. La población de indios bautizados llegó a superar los 170.000 en 1650²⁰.

Sin embargo las misiones entraron en decadencia debido a los ataques ingleses. En concreto la incursión de James Moore de 1702 fue el toque de gracia del sistema misional español. Dicha incursión se ensañó particularmente con los indios pues perecieron a manos de los ingleses más de 4.000 mujeres y ni-

¹⁹ Ver: CARDELÚS, Borja y FERNÁNDEZ-TORAÑO, Antonio «La Florida española». Ediciones Polifemo, Primera edición. Madrid, 2013, 264 páginas.

²⁰ *Ibidem*.

ños en el territorio misional apalache, lo cual representaba el 14% de la población total de la zona antes de la llegada de los españoles. De esta manera fracasó un interesante proyecto de convivencia entre culturas y ello trastocó todo el sistema de relaciones raciales de la Florida.

3.1.3 Contexto racial

En 1737 existían tres grupos raciales claramente delimitados en América del Norte: el de origen europeo, el de origen africano y la población nativa del territorio. Tanto en las colonias inglesas como en las españolas el primero era una minoría que controlaba todos los resortes del poder político y económico. En ambas existía la esclavitud, siendo todos los esclavos, a un lado y otro de la frontera, africanos.

Sin embargo, ahí acababan las similitudes entre el sistema de relación interracial de las colonias inglesas y españolas porque existían notables diferencias en el trato dado por ambos pueblos a la población africana y aborigen americana:



*Misión de Nombre de Dios
en San Agustín*

Como indica la historiadora estadounidense Jane Landers, “las leyes y las costumbres españolas garantizaban a los esclavos una personalidad legal y moral así como ciertos derechos y protecciones que no se encontraban en otros sistemas de esclavitud” —entre ellos el inglés—. Los esclavos africanos en las colonias españolas tenían “el derecho a la seguridad personal y mecanismos legales por los que escapar de un amo cruel”. Se les permitía de igual manera, tal y como destaca la autora, poseer y transmitir propiedades, y emprender procesos legales. Entre estos, destaca de manera clara el derecho a la *autocompra*. Según la citada historiadora de la Universidad Vanderbilt, “los valores sociales y religiosos en la sociedad española fomentaban el honor, la caridad y el paternalismo hacia las *clases miserables*, lo que mejoraba a menudo las penurias que los esclavos sufrían y a veces llevaba a sus dueños a manumitirlos”²¹. Surgió así una significativa clase de africanos libres, inexistente e impensable en las colonias inglesas.

En estas circunstancias, no extraña que cientos de personas de color escapan de las colonias inglesas en busca de un futuro más digno y humano bajo pabellón español. Dicho asunto fue un desafío de primer orden para los gobernadores españoles de Florida pues creaba continuas ficciones con las colonias

²¹ ABC 27/01/2014 «La desconocida historia de los negros libres en la Norteamérica española»

inglesas, cuya economía dependía por completo de la mano de obra esclava. Manuel de Montiano no fue una excepción y contribuyó decisivamente a que San Agustín constituyera un santuario de libertad para la población de color, como se verá más adelante.

También difería por completo el trato dado por ambas naciones europeas a la población nativa de América del Norte. Con carácter general, los británicos desplazaron y esclavizaron en numerosas ocasiones a la población india mientras que los españoles se concentraron en su evangelización e integración en la civilización occidental aunque también fueron frecuentes los conflictos con algunas tribus que se resistían a dicha acción.

3.2 Primeras tensiones anglo-españolas

Manuel de Montiano fue nombrado por el rey Felipe V Gobernador y Capitán General del Presidio y Provincias de San Agustín de la Florida el 29 de abril de 1737. Tomó posesión de su cargo el 12 de septiembre de ese mismo año, tal y como consta en el acta oficial redactada a tal efecto²².

En esos momentos, la situación en la Florida española era crítica. Por una parte la presión colonizadora británica era más fuerte que nunca. El propio Capitán General se hizo eco en una carta de la propuesta de Lord Oglethorpe al rey inglés, formulada en el parlamento de ese país, consistente en la invasión de la Florida.

En cambio, los medios para hacer frente a esa amenaza eran casi inexistentes. Los fondos del *Situado* no llegaban desde hace meses, en concreto desde 1736 cuando el agente encargado de recogerlos desapareció misteriosamente.



Estado actual del Castillo de San Marcos

El Castillo de San Marcos, principal baluarte de la ciudad que le había permitido resistir el ataque de James Moore en 1702; estaba en pésimo estado. El Gobernador carecía por completo de fuerzas navales y temía un bloqueo marítimo. A todo ello se unía la ausencia de

mano de obra o materiales para reconstruir el fuerte.

²² Existen discrepancias con las Cartas de Montiano pues la primera de ellas está supuestamente datada el 22 de Marzo de 1737. No obstante, a la luz del nombramiento real en abril de ese año, que figura en el Anexo III, la llegada hubo de producirse con posterioridad.

Los víveres también escaseaban, hasta tal punto que Manuel de Montiano refleja en muchas de sus cartas el temor a morir de hambre.

La situación empeoraría progresivamente. A finales de 1737 tribus indias aliadas con los ingleses comenzaron a realizar pequeñas incursiones en el territorio de Apalache, poblado por tribus indias aliadas con los españoles. Además los súbditos de Londres intentarían convocar a los caciques de todas las tribus de la región para predisponerles contra los españoles. En una escalada de tensión que se produce en diciembre de ese año, indios fieles a los británicos asesinaron en territorio español al cacique Pujoy, alineado con Madrid. A través de sus espías Manuel de Montiano tuvo conocimiento de la llegada de Lord Oglethorpe a Charleston con refuerzos traídos de Europa, así como de otro tipo de preparativos bélicos que alarmaron en gran medida al Gobernador.

A lo largo de 1738 se produjo un duro intercambio epistolar entre Manuel de Montiano y el Capitán General de La Habana, Juan Francisco de Güemes y Horcasitas. El primero consideraba muy grave la amenaza inglesa y reclamaba urgentemente víveres, fondos y refuerzos militares para hacerle frente. El segundo no creía a Montiano y consideraba vacías las amenazas formuladas por Lord Oglethorpe en el Parlamento inglés, demorando el envío de los medios necesarios. El desencuentro llegaría a su culmen en marzo de ese año. Previamente, se había acordado la expedición de un contingente español procedente de La Habana, para expulsar a los ingleses e indios fieles del territorio ocupado. Pero posteriormente, ésta fue cancelada para gran enfado de Montiano.

Mientras tanto, seguían las negociaciones entre las cortes de Madrid y Londres con el fin de llegar a una solución diplomática. El último intento fue la Convención de El Pardo de 1739, que fue rechazada por el parlamento británico. A las divergencias relativas al trazado de la frontera entre ambas colonias, se unía la cuestión de los africanos fugitivos de las colonias inglesas.

3.3 El conflicto de los fugitivos

Tal y como se ha apuntado anteriormente, la diferencia entre el trato dado por ambos países a la población africana provocaba un éxodo continuo de esclavos fugitivos procedentes de Carolina que buscaban asentarse bajo dominio español. Una cédula firmada por Carlos II en 1693 ordenaba liberar a todos los esclavos de las colonias inglesas que alcanzaran la Florida española. Dicha orden fue confirmada por Felipe V por Real Cédula de 29 de Octubre de 1733.

Manuel de Montiano hizo uso extensivo de esta orden e incluso amplió su ámbito de aplicación. La primera ocasión se presentó en noviembre de 1738

cuando veintitrés esclavos africanos de ambos sexos escaparon a San Agustín huyendo de sus durísimas condiciones de vida bajo pabellón británico. Se unieron así a quince compatriotas africanos que ya residían en la ciudad. El Capitán General, igual que sus antecesores, procedió a aplicar la Real Cédula y les concedió la libertad bajo la condición de que se convirtieran a la religión católica.

Pero además el Gobernador publicó un bando en el que animaba a los esclavos africanos de las colonias británicas a acudir a San Agustín, anunciando que serían puestos en libertad. Según Montiano *“el motivo que me obligó a publicar por bando la real determinación de VM fue la inmediatez con que nos hallábamos preparando para ir a expeler los intrusos ingleses en dominio de VM y tener propicios y gratos a sus esclavos para que se uniesen a nuestras armas y el de que asegurados de su libertad se determinasen venir a gozar del Real Indulto y abrazar la Religión Católica, y que se aumentase el pueblo en que los voy estableciendo”*.

Dichas medidas constituían una amenaza de primer orden para las colonias británicas en un doble plano. Desde el punto de vista político, la favorable acogida de los esclavos en territorio español podría producir un *efecto llamada* y dar lugar a problemas de orden público —como ocurriría posteriormente—. Desde el punto de vista económico, la mano de obra esclava era vital para la supervivencia de la mayoría de las Trece Colonias, pues su economía estaba en gran medida basada en el modelo de plantación monocultivo, completamente dependiente de la mano de obra esclava.



*Casa del Gobernador
en San Agustín*

En marzo de 1739, Manuel de Montiano recibió una delegación de las Carolinas que traía una carta de Lord Oglethorpe. En la misma se proponía el intercambio de esclavos británicos fugitivos por ocho convictos españoles que habían pasado a Georgia. El Gobernador se negó a proceder a dicho intercambio, alegando que carecía de autoridad para contravenir las órdenes del rey. Propuso a la delegación que elevaran la cuestión al Gobierno de Londres para que éste tratara el asunto con el Gobierno español en base al principio de reciprocidad.

El bando de Manuel de Montiano en el que exhortaba a los africanos a pasarse a dominio español y recibir su libertad provocó un conflicto diplomático entre ambas capitales. En junio de 1739, el Ministro de Inglaterra en Madrid, Benjamin Leene presentó una protesta formal dirigida al Marqués de Villarias, Secretario de Despacho de Indias, en el que se quejaba del citado bando y de la

supuesta injusticia del proceder de Montiano. Pedía la restitución de los africanos fugitivos y la derogación del bando de Montiano²³.

La Secretaría de Despacho de Indias negó la mayor. Contestó que no se tenían noticias de dicho bando y pidió informes a distintos órganos, incluido al propio Capitán General. No sabemos si se trata de una estratagema de la propia Secretaría o si Montiano se extralimitó en sus funciones.

Mientras ambas capitales negociaban, el *efecto llamada* que temía Londres se produjo. En agosto de 1739, cien esclavos africanos encargados de construir un fuerte británico se sublevaron, mataron a sus amos e intentaron pasarse al dominio español. Los ingleses enviaron a tribus indias leales para evitar que los fugitivos llegaran a su destino.

3.4 Primer asentamiento de esclavos libres en América del Norte

Pero Manuel de Montiano no se limitó a liberar a los esclavos fugitivos procedentes de las Carolinas, sino que fundó para ellos el primer asentamiento de esclavos libres en América del Norte que recibiría el nombre de Gracia Real de Santa Teresa de Mosé o Fuerte Mosé. La denominación es significativa pues hace alusión a la gracia real, consistente en la liberación de los esclavos por orden de Su Majestad.

El Capitán General se ocupó personalmente de la fundación del pueblo, que se encontraba a una media legua de San Agustín —tres kilómetros en la actualidad—. Frente a las razones que daba Montiano para liberar a los esclavos, que no eran precisamente altruistas; los motivos que le movieron a la fundación de Fuerte Mosé parecen de otra índole, a la luz de sus cartas.



Representación actual de la milicia de Fuerte Mosé

El Gobernador dispuso destinar un sacerdote, José de León para instruir a los recién llegados en la fe católica. Además se les alimentó con víveres de los Reales Almacenes, lo cual es llamativo dada la extraordinaria carestía de provisiones que padecía San Agustín. El pueblo consistió en un fuerte de piedra, casas y campos de labranza.

Lo importante del fuerte no fue su dimensión, pues una vez fundado sólo albergó a treinta y ocho habitantes, en su mayoría casados. Sin embargo, su fundación brilla con luz propia en la historia estadounidense, por ser, como reza el título, el primer asentamiento de esclavos libres en América del Norte, más de un siglo antes de que Lincoln leyera su célebre Proclamación de Emancipación en 1863.

²³Ver ANEXO IV.

Se trató de una comunidad autónoma que formó una milicia propia. Dicha milicia jugaría un papel fundamental en el posterior sitio de San Agustín, como se verá más adelante. Estaba encabezada por un africano de etnia mandinga, llamado Francisco Menéndez, que ostentaba el mando de la milicia.

Podría levantar suspicacias el hecho de que se creara un pueblo exclusivo para africanos. En cualquier caso, a partir de 1740, tras la destrucción del fuerte por los ingleses, los antiguos fugitivos pasaron a vivir en San Agustín.

En 1752, los africanos volvieron a trasladarse a Fuerte Mosé²⁴. El pueblo llegó a contar con cien residentes. Finalmente, tras el traspaso de Florida a Gran Bretaña de 1763, sus habitantes no quisieron continuar en Florida bajo dominio británico y emigraron en su mayoría a la provincia de Matanzas, Cuba.

Este extraordinario episodio de la historia colonial española fue olvidado durante siglos. Sin embargo, excavaciones arqueológicas realizadas en la década de los ochenta y noventa por Kathleen Degan y Jane Landers consiguieron sacar a la luz las ruinas del Fuerte Mosé. En 1989 el Estado de Florida compró los terrenos y en 1994 fue declarado monumento histórico nacional.

3.5 Estallido de la guerra del Asiento

Las tensiones anglo-españolas alcanzaron su punto culminante en el año 1739. A ello contribuyeron los litigios fronterizos entre la colonia británica de Georgia y la española de Florida. Pero jugaron un papel preponderante los intereses económicos de Gran Bretaña. En el Tratado de Utrecht España se vio obligada a conceder el “asiento de negros” que consistía en el monopolio del traslado de esclavos africanos a la América española, mediante un navío al año. Ello rompía el ancestral monopolio comercial que la metrópoli había ejercido sobre sus colonias. Además, este derecho encubría un contrabando descarado por parte británica que incumplía claramente los términos del tratado. El contrabando se practicaba a través de la introducción en ese navío, no sólo de personas sino también de mercancías de todo tipo.

España fue endureciendo progresivamente los controles para evitar el contrabando y en el Tratado de Sevilla de 1729 acordó con Inglaterra un “derecho de visita” de navíos británicos por el cual barcos españoles podían abordar e inspeccionar los mismos. En una de estas inspecciones, realizada en 1732 por el marino español Juan Fandiño, éste habría cortado la oreja a un corsario inglés denominado Jenkins, al que al parecer le dijo *“Dile a tu rey que le haré lo*

²⁴ El Gobernador interino de Florida, Fulgencio García de Solís; tendrá dificultades para obligar a los africanos a volver asentarse en el Fuerte Mosé pues ello implicaba la pérdida de determinados derechos ciudadanos que disfrutaban desde 1740.

mismo si se atreve". Según la historiografía británica, Jenkins compareció en la Cámara de los Comunes en 1738 mostrando airado su oreja rebanada. El parlamento utilizó dicho incidente como *causus belli*.

En cambio, las verdaderas razones de la guerra fueron económicas: el *asiento de negros* estaba a punto de expirar y Londres pretendía su renovación para mantener el monopolio del tráfico de esclavos. Otro objetivo era ampliar los territorios británicos en el Nuevo Mundo a costa de las posesiones españolas. De ahí que en esta obra se prefiera la denominación "guerra del Asiento" a la de "guerra de la oreja de Jenkins", tradicional de la historiografía inglesa.

Así pues, a mediados de agosto de 1739, Gran Bretaña retiró a su embajador en Madrid. El 19 de octubre de ese mismo año declaró la guerra a España. Reinaba en Inglaterra Jorge II y era su primer ministro Robert Walpole. En España, ocupaba el trono Felipe V que fallecería en plena contienda en 1746, siendo sucedido por Fernando VI. Existía en nuestro país cierto vacío de poder tras la muerte de José Patiño²⁵ en 1736. Tras ciertos reajustes, destaca como hombre fuerte de la monarquía José Campillo y Cossío y tras su fallecimiento en 1743, el Marqués de la Ensenada.

Dicha guerra se superpondría en el contexto europeo con la guerra de Sucesión austriaca que estalló el 16 de diciembre de 1740. Su episodio más conocido en España es la heroica defensa de Cartagena de Indias por Blas de Lezo, que logró evitar los intentos de Londres de apoderarse de la América española. Pero en los confines septentrionales del Imperio Español también se produjo otro episodio casi desconocido del que Manuel de Montiano sería protagonista: el sitio de San Agustín.

3.6 Inicio de las hostilidades en América del Norte

En diciembre de 1739 se libran en Norteamérica los primeros combates del conflicto bélico mencionado a través de una serie de escaramuzas en torno a la desembocadura del río San Juan. El día 22 de ese mes comienzan a llegar las primeras noticias relativas a importantes movimientos de tropas británicas alrededor de la mencionada arteria fluvial. El día 28 los soldados británicos intentaron tomar una importante posición española, el Fuerte Picolata, situado a orillas del río. Se trató de un estrepitoso fracaso inglés pues siete soldados españoles consiguieron repeler el asedio de 240 enemigos. A las siete horas los británicos se retiraron.

Desde su inicio, la guerra del Asiento tuvo las siguientes características en América del Norte:

²⁵ José Patiño llegó a acaparar cuatro de las cinco Secretarías de Despacho existentes: Estado, Guerra Marina e Indias y Hacienda. A su muerte tuvo lugar una dispersión general en la titularidad de las Secretarías que dejó vacantes aunque muchos de los nuevos titulares se consideran herederos de su pensamiento.

En primer lugar, junto a españoles e ingleses participaron importantes grupos de indios nativos del territorio. Ambas Coronas se disputaron la lealtad de las principales tribus y las utilizaron en sus diferentes combates. A modo de ejemplo la tribu de los *uchises* luchó con el bando español mientras que los *uchees* contribuyeron al esfuerzo militar británico. No obstante las lealtades eran cambiantes según la marcha de la guerra y Manuel de Montiano se muestra preocupado por la pérdida de apoyo de los indios. Los británicos fueron especialmente activos en este terreno y justo antes de comenzar el conflicto convocaron a todas las tribus de la zona para intentar lograr su apoyo. Los españoles, además de contar con soldados indios, gozaron del apoyo de la milicia africana formada en el Fuerte Mosé a la que se ha hecho referencia.

Otra característica fue el uso extensivo de la inteligencia por ambos bandos. Resultó muy frecuente el envío recíproco de emisarios bajo cualquier pretexto entre Charleston y San Agustín para conocer las intenciones y condiciones materiales del enemigo. Por parte española jugó un papel fundamental el indio Juan Ygnacio que fue enviado a la isla de San Simón en 1738 y descubrió los intensos preparativos bélicos que llevaban a cabo los británicos así como su propósito de realizar un bloqueo naval de San Agustín. Posteriormente realizaría otras misiones. Por parte británica destaca Carlos Dempsis que llevó a cabo una labor significativa de espionaje en San Agustín justo antes de la llegada de Manuel de Montiano. Son frecuentes las órdenes del Capitán General de capturar a súbditos británicos para lograr extraerles información.

El tercer rasgo fue el notable desequilibrio de tropas. La supremacía británica fue apabullante por varios motivos. En primer lugar, los británicos contaban con navíos de guerra mientras que las embarcaciones de la marina española no llegaron a Florida hasta abril de 1740, tras las insistentes peticiones del Capitán General. El desequilibrio numérico en lo que concierne la infantería también fue notable. En una de sus cartas Montiano hace un recuento de sus hombres y obtiene el número de seiscientos trece, de los cuales en torno a un centenar eran nativos americanos y esclavos fugitivos libres²⁶. La población total de San Agustín no pasaba de dos mil cuatrocientas personas y en una carta el Gobernador se refiere al pueblo como “*un gran hospital*”. En cambio el General Oglethorpe contaba con más del doble de tropas terrestres, en concreto mil trescientas. Y la población de Georgia y las Carolinas era muy superior.

Dicha asimetría de medios provocó que el desarrollo de la contienda tomara en sus comienzos un cariz adverso para los españoles. A lo largo del mes de enero de 1740 los británicos capturaron varios fuertes situados en el río San Juan como el de Picolata y el de Pupo.

²⁶ En concreto Manuel de Montiano, en su carta al Capitán General de Cuba fechada el 27 de Abril de 1740, recuenta 388 soldados de infantería, 32 de artillería, 42 de caballería, 61 hombres de la milicia, 50 indios armados y 40 africanos libres.

La caída de dichas plazas estrechó el cerco en torno a la ciudad de San Agustín e hizo especialmente dura la vida en la misma, donde los víveres comenzaron a escasear. La mayoría de los residentes de la plaza solicitó permiso al Gobernador para desplazarse a La Habana y éste se lo negó, pues ya consideraba grave la despoblación de la colonia. Dicha despoblación dificultaba enormemente la defensa de los territorios adyacentes a la ciudad y facilitaba las incursiones de las tribus indias aliadas con los británicos en busca de esclavos.

A principios de febrero los británicos continuaron avanzando hacia el sur por el río San Juan, en torno a Pigirigua. Ello constituía una amenaza no sólo para la ciudad de San Agustín sino también para el fuerte de Apalache y la Bahía de Tampa, más al sur.



Mapa de las posiciones españolas y británicas en el área de Gualde / Georgia

Frente a estos movimientos, Montiano concibió el plan de construir un fuerte en un tramo intermedio del río, en Mojoloa, para impedir el libre tránsito de barcos británicos por el mismo. Pero para llevarlo a cabo resultaba imprescindible contar con fuerzas navales que disputaran a los británicos el control del río San Juan.

Las ansiadas fuerzas navales, que tan insistentemente había reclamado Montiano, llegaron finalmente el 14 de abril de 1740. Se trataba de seis galeones capitaneados por Juan Fandiño²⁷. A finales de ese mes tenía lugar el primer com-

²⁷ Juan Fandino fue, según la historiografía británica, el marino español que rebanó la oreja al corsario Jenkins, detonante de la Guerra del Asiento.

bate naval en la región en el que los mencionados galeones intentaron sin éxito hundir una fragata británica cerca de la isla de Santa Anastasia.

A principios de mayo, los ingleses iniciaron un bloqueo naval de San Agustín sirviéndose de dos fragatas fuertemente armadas y otros navíos de menor envergadura que colocaron en la barra de San Juan. Los galeones españoles no pudieron hacer nada frente al mismo debido al desequilibrio de fuerzas y debieron, por tanto, permanecer en el puerto. De esta manera fue interrumpida la comunicación entre San Agustín y La Habana. Montiano intentará burlar esta restricción a través del envío de navíos por un canal interior paralelo a la costa que concluye en el sur de la Florida.

3.7 El sitio de San Agustín

El sitio de San Agustín es un episodio desconocido pero se trata del principal combate de la guerra del Asiento librado en América del Norte. Comenzó unas semanas después del bloqueo naval de la ciudad, el 13 de junio de 1740.

Antes del inicio de dicho episodio, las circunstancias ya eran acuciantes en la antigua capital de la Florida española. Montiano afirmaba en una carta de mayo de 1740, que los habitantes de la ciudad sólo tenían provisiones para un mes. La situación se volvería dramática debido al bloqueo.

Para preparar el asedio, los ingleses tomaron los fuertes de San Diego y Mosé, a escasa distancia de la ciudad. Además reforzaron el bloqueo naval con cinco fragatas más y dos chalupas²⁸. Posteriormente los ingleses enviarían más navíos y ocuparían la desembocadura del río Matanzas.

La población de la ciudad se refugió por completo en el Fuerte de San Marcos que sufrió un intenso bombardeo por las fuerzas británicas. La situación era completamente desesperada debido a la superioridad numérica británica y a la falta absoluta de provisiones en la capital española.

Un audaz ataque ordenado por Manuel de Montiano logró aliviar la situación. Durante la noche del 25 al 26 de junio, 300 tropas españolas rompieron el cerco británico, logrando reconquistar Fuerte Mosé. Montiano ordenó la demolición del mismo para evitar que volviera a ser tomado. La acción provocó 68 bajas británicas, entre ellas el coronel de la guarnición, y se tomaron 34 prisioneros. Estos últimos revelaron a Montiano la preparación de un gran ataque británico contra La Habana, que iba a ser atacada con treinta navíos de línea y diez mil hombres.

Los británicos consiguieron reagruparse en la isla de Santa Anastasia, y desde esta posición redoblaron los ataques de artillería contra el Fuerte de San

²⁸ Las fragatas que reforzaron el bloqueo recibían los nombres de *Hector*, *Flanbourg*, *Phoenix*, *Tartar* y *Squirrel*. Las chalupas eran la *Spence* y la *Wolf*.

Marcos y los galeones españoles. A principios de julio²⁹ el General Oglethorpe conmina por carta a Montiano a rendirse a lo cual el Gobernador español le contestó que “*tendría mucho gusto de estrechar su mano en el Castillo de San Marcos*”, negándose por tanto a capitular.

El 7 de julio llegaron por fin a San Agustín provisiones desde La Habana, burlando el bloqueo naval de Londres. Dicha expedición recibió una importante contribución francesa. Con tal fin, fue necesaria una autorización real para que San Agustín pudiera comerciar con colonias extranjeras. Pese al éxito de la operación, las provisiones no pudieron ser recogidas hasta el final del asedio debido a la vigilancia británica. La situación no era todavía óptima debido a las divergencias entre Manuel de Montiano y Juan Fandiño, capitán de los galeones, que se negó a obedecer las órdenes del primero.

A principios de julio, un desertor inglés informó que el ataque final a la plaza era inminente. Sin embargo, dicho ataque nunca se produjo. El 20 de julio de 1740, el General Oglethorpe inició una precipitada retirada, abandonando numerosas provisiones y piezas de artillería. El asedio había durado treinta y ocho días³⁰, que incluyeron veintisiete jornadas de intenso bombardeo británico. Los atacantes sufrieron numerosas bajas, en torno a doscientas veinticinco³¹. Por parte española, hubo que lamentar alrededor de seiscientas bajas en las semanas previas al asedio, que se produjeron en los combates por los fuertes de Mosé, Pupo y San Diego. No obstante, sólo dos personas —un soldado de artillería y un convicto fallecieron durante el sitio de la ciudad.

Montiano mostró su enorme satisfacción por el ejemplar comportamiento de la milicia de africanos libres. En sus cartas afirmó: “*El patriotismo, coraje y firmeza de los soldados, milicianos, negros libres y convictos ha sido grande (...) Incluso entre los esclavos se ha notado una particular firmeza y un deseo de no aguardar al enemigo dentro de la plaza sino de salir a su encuentro. En resumen estoy muy satisfecho del comportamiento de todos durante el asedio, y especialmente con la circunstancia de que durante el sitio no ha habido una sola desertión*”³². Las desertiones eran moneda de cambio corriente en la Norteamérica de la época, pero los africanos no abandonaron a los españoles pese a lo crítico de la situación. Parece que prefirieron morir en San Agustín que volver con sus antiguos amos ingleses.

²⁹ Montiano sitúa este acontecimiento el primero de julio mientras que los informes de guerra británicos lo hacen el 27 de junio.

³⁰ Los informes de guerra británicos intentaron disimular el estrepitoso fracaso del asedio afirmando que duró tres días. Ello ha de ser descartado por completo puesto que los acontecimientos narrados no pudieron transcurrir en tan corto periodo de tiempo. Avalamos aquí por tanto la versión de Montiano.

³¹ Dicha cifra incluye los 68 soldados británicos que perecieron en la reconquista española del Fuerte Mosé.

³² Extraído de la carta dirigida por Manuel de Montiano a Juan Francisco de Güemes y Horcasitas el 28 de Julio de 1740.

La colaboración de estos africanos, la heroicidad de los soldados españoles así como la audacia de Montiano lograron desbaratar los planes británicos. La Florida continuó siendo española y su capital no se rindió. Los británicos sufrieron una estrepitosa derrota pese a su superioridad material y numérica. El pabellón español continuaría ondeando varias décadas en el territorio y la influencia española aún es palpable a día de hoy.

El rey Felipe V reconocería esta labor, y el 1 de octubre de 1740 nombra a Manuel de Montiano Brigadier de sus ejércitos *“en atención al celo, valor y audacia con que la ha defendido (la plaza de San Agustín) de los ingleses reduciéndoles a levantar precipitada y vergonzosamente le sitio que le habían puesto”*³³.



El pabellón español de la época continúa ondeando en la actualidad sobre el Castillo de San Marcos

³³ Texto extraído de la orden real de 1 de Octubre de 1740, depositada en el Archivo Histórico Militar.

IV. INVASIÓN ESPAÑOLA DE GEORGIA

4.1 Contexto histórico

Una vez rechazado el asedio británico sobre San Agustín, los españoles re-tomarían la iniciativa en América del Norte e intentarían invadir las colonias de Londres. Ello fue posible gracias a la propia evolución de la guerra del Asiento, favorable a los españoles.

Por un lado, la escuadra del almirante Vernon fracasó en su intento de capturar posiciones españolas en el Caribe. Aunque logró tomar Portobelo, fue rechazada en Santiago de Cuba donde perdió casi dos mil hombres. Y cosechó un fracaso rotundo en su intento de conquistar Cartagena de Indias en mayo de 1741. Dicha ciudad fue heroicamente defendida por Blas de Lezo que con seis navíos y tres mil quinientos hombres repelió el ataque de una poderosa armada formada por un centenar de barcos y veintisiete mil hombres. Ante la noticia de tal derrota, el Almirante Anson que pretendía atacar las posiciones españolas del Pacífico, optó por dar media vuelta y poner rumbo a Inglaterra.

Una vez conjurada la enorme amenaza que suponían ambas flotas, España podía relajar en cierta medida la defensa de ciertas plazas del Caribe y trasladar tropas a la Norteamérica continental para revertir las usurpaciones de territorio español efectuadas por parte de Londres. Para ello se pretendía destruir la colonia británica de Georgia.

El momento era propicio puesto que la derrota de Oglethorpe en su asedio a la capital de la colonia española así como su precipitada retirada produjeron una significativa desmoralización en las posesiones británicas. El propio Montiano menciona en sus cartas la probable oposición de los habitantes de las Carolinas a una nueva invasión de la colonia española así como el descontento de los escoceses de dicho territorio, que habían sufrido importantes bajas.

El cambio de circunstancias hacía posible atacar las posiciones británicas que amenazaban permanentemente a San Agustín. Se trataba de una reivindi-

cación que el propio Montiano llevaba años realizando. A finales de la década de 1730 el Gobernador se había enfrentado a su superior, el Capitán General de Cuba; por la oposición de este último a dicha operación. El personaje que nos ocupa era partidario de una *línea dura* contra las usurpaciones británicas frente a la postura más conciliadora de su superior. Pero una vez superado el sitio de San Agustín, que reveló claramente las intenciones de Londres, la postura menos contemporizadora prevaleció. Este hecho contribuyó en gran medida a mejorar las relaciones entre ambos. La sintonía entre Montiano y Güemes era en esos momentos total. Ello lo demuestra el hecho de que el segundo escogiera a Montiano como Comandante General de la expedición frente a la recomendación del rey de nombrar al Brigadier Antonio de Salas para ese cargo.

4.2 Objetivos de la operación

De la nutrida correspondencia entre diferentes funcionarios coloniales españoles, se desprende que el fin de la expedición era asestar un duro golpe a las colonias británicas. La operación no se limitaría, por tanto, a la recuperación del territorio español usurpado por los ingleses tras la creación de la colonia de Georgia. El fin último era mucho más ambicioso: la destrucción de la colonia de Carolina y sus dependencias. En la correspondencia entre el Capitán General de Cuba y José Campillo, el primero cita su esperanza de que las tropas españolas lleguen a Charleston.

En las instrucciones de la operación se hace especial énfasis en la destrucción de todas las ciudades, asentamientos, plantaciones... Se trataba de borrar la presencia británica que se había ido asentando en el sur de Estados Unidos a lo largo del siglo XVII. Una vez conseguido este objetivo, el ejército español debía retirarse y volver a San Agustín y La Habana.

La operación contemplaba **la liberación de todos los esclavos africanos** residentes en territorio conquistado. El Capitán General de Cuba, en sus instrucciones a Montiano, le conmina a ofrecer, en nombre del rey de España, la libertad a todos los esclavos africanos si se pasaban voluntariamente al bando español. Se especifica que se concederían tierras a dichos esclavos en el territorio de Florida, que podrían utilizar como propietarios, de acuerdo con las leyes del Reino.

Dicho extremo es extraordinario para la época y sin embargo no ha sido hasta ahora mencionado por ninguna fuente relativa a la expedición o al Gobernador. De la citada correspondencia podemos deducir una serie de causas que llevaron a los españoles a realizar tal inaudito ofrecimiento:

En primer lugar, la motivación bélica es clara. Tal y como había pasado en etapas anteriores del conflicto, dicha promesa podría provocar rebeliones de la mano de obra esclava en las Carolinas y Georgia, lo cual complicaría enormemente la defensa del territorio a los británicos.

Además, la liberación de los esclavos se inserta en un plan de regeneración y desarrollo de la provincia de la Florida trazado por Montiano. En sus cartas afirma que esta medida permitiría remediar el grave problema de la despoblación del territorio español. Los nuevos colonos africanos podrían fundar numerosas ciudades y la provincia por fin crecería y se poblaría. Según el Gobernador, ello atraería a familias venidas de la Península Ibérica que se asentarían también en el territorio.

Finalmente, no hay que descartar los motivos estrictamente humanitarios. El personaje que nos ocupa cita en una de sus cartas a “*todos los esclavos bajo el pesado yugo inglés*”. Considera de igual manera que la huida de los ingleses permitirá a españoles e indios vivir en una “*tranquila paz*”.

Las instrucciones de la operación son claras: se ha de aprovechar el factor sorpresa y tomar la isla de San Simón para posteriormente atacar otras posiciones británicas. La retirada española una vez conseguidos los objetivos ha de ser rápida para evitar un contraataque británico dirigido contra San Agustín o La Habana.

Resultan llamativas las instrucciones relativas a las leyes de la guerra. Las embarcaciones españolas utilizarán el pabellón británico para acercarse a los puertos sin ser advertidas. Esto es completamente contrario al derecho de guerra actual. En cambio, Montiano recibe órdenes de ofrecer a los atacados la oportunidad de rendirse así como de dar un trato digno a los prisioneros de guerra.

4.3 Inicio de la invasión

El imperio español hizo un importante esfuerzo en el despliegue de medios. Participaron en la expedición capitaneada por Montiano mil ochocientos hombres³⁴ y una treintena de navíos, incluida una fragata francesa de veinticuatro cañones; dirigida por el Coronel Francisco Rubiani. Pese a todo, se trataba de un esfuerzo inferior al que Montiano consideraba pertinente, pues éste demandó tres mil tropas y fuerzas navales superiores a las enviadas.

En otro orden de cosas, se prestaría una atención especial a las provisiones, cuestión problemática en la Florida. Éstas serían enviadas en su totalidad desde Cuba. Pese a todo, la falta de víveres dificultará enormemente la operación como se verá posteriormente.

El 5 de junio de 1742 partió de La Habana la expedición en dos convoyes diferentes. El primero en salir, formado por diez embarcaciones —que incluían una galera y navíos pequeños—, se encontró ese mismo día con una fragata

³⁴ De los 1800 hombres, 500 procedían de San Agustín y 1300 serían enviados desde La Habana. Entre los primeros 400 eran soldados regulares y 100 milicianos; entre los segundos 600 regulares y 700 milicianos. Este cómputo no incluye a los marinos.

inglesa y otros buques de esa nacionalidad. El enfrentamiento fue inevitable y produjo el hundimiento de una bilandra y una lancha española. Por otra parte, los soldados de Felipe V hundieron y capturaron un navío británico con ayuda de unos indios que estaban pescando en la costa. Dicho encuentro pudo atenuar el efecto sorpresa que buscaba la expedición. El segundo convoy fue afectado en su trayecto hacia San Agustín por numerosas tormentas que provocaron la separación de parte de la misma.

El primer convoy llegó a San Agustín el 9 de junio y el segundo, formado por las naves de mayor envergadura, hizo lo propio el 15 de ese mismo mes. Pero entonces surgió un contratiempo significativo: las fuertes tormentas impidieron a la expedición levar el ancla hasta el 30 de junio. Un retraso de quince días que pudo frustrar por el completo el plan, puesto que éste se basaba en el factor sorpresa. En efecto, todas las cartas examinadas conminan a Montiano a partir inmediatamente de la capital española de la Florida.

El mal tiempo produjo incluso el hundimiento de un navío en San Agustín así como el fallecimiento del capellán del *Diligente*, que murió ahogado. Durante la tensa espera, se obtuvieron informes de inteligencia de un capitán francés y de otro español, que dieron cuenta detallada de las débiles defensas de la colonia británica de Georgia.

Finalmente el 1 de julio de 1742, a las siete de la mañana, pudo partir la expedición, formada por cincuenta y dos navíos que se separaron durante la misma. El día 10 Manuel de Montiano llegó al mando de sus tropas a Gualquini. Las provisiones ya escaseaban y en muchos navíos no quedaba, según el Marqués de Casinas, que formaba parte de la expedición; ni una “pinta de agua”. Los navíos españoles izaron la *Union Jack* pero la trepa fue descubierta y hubieron de soportar intenso fuego enemigo durante las horas que esperaron a desembarcar.

El día 12 las tropas intentaron tomar tierra pero la operación hubo de ser abortada debido a las condiciones meteorológicas. Finalmente, hubo un cambio de planes y se decidió tomar directamente el puerto de Gualquini y no desembarcar a cierta distancia.

4.4 La toma de Gualquini

La flota española entró en el puerto de esa ciudad a las tres de la tarde del 16 de julio de 1742. Primero se envió a la galera y los galeones como maniobra de distracción y tras ellos penetró en la bahía el buque insignia de la expedición. El fuego enemigo fue intenso, pero sólo consiguió hundir el último navío de la expedición. Hubo que lamentar cinco bajas españolas.

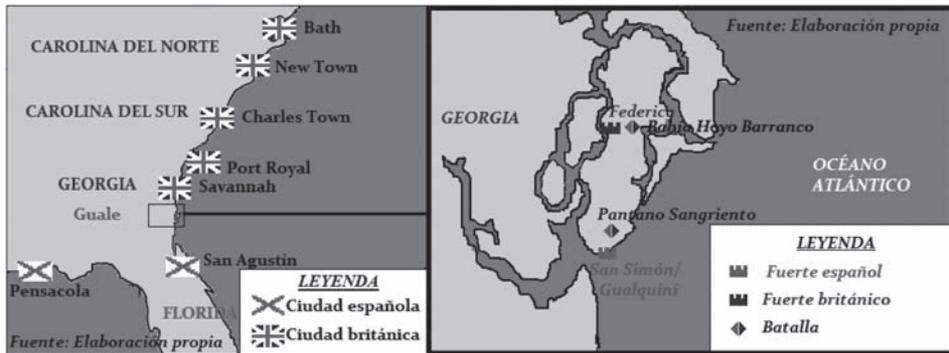
A las seis de la tarde, comenzaron a desembarcar las tropas de Felipe V por orden de Montiano. No encontraron resistencia alguna. El desembarco duró

toda la noche del 16 al 17 de julio y fue entorpecido por el bombardeo que efectuaron los británicos desde varias embarcaciones. Al día siguiente, se capturó el fuerte de San Simón, que defendía la plaza³⁵.

Se trató de un importante golpe de efecto que tuvo notable éxito en Madrid. Pero pronto surgieron los primeros problemas. Los indios que luchaban a favor de la Corona española saquearon navíos británicos con provisiones. El capitán de la galera española, Domingo de la Cron, fue arrestado por orden de Antonio Castañeda por dejar escapar a la principal fragata británica. Además, soldados españoles quemaron sesenta casas sin que hubieran recibido órdenes en ese sentido.

Un prisionero británico informó de que Oglethorpe se había retirado a Fuerte Federica con 500 hombres. Desde entonces, todos los esfuerzos españoles se centraron en reconocer el terreno y buscar dos caminos que permitieran realizar un ataque en pinza sobre el citado fuerte, situado más al norte. Montiano envió dos destacamentos en direcciones diferentes. Uno estaba dirigido por el Capitán Sebastián Sánchez y formado por cincuenta hombres. El otro destacamento constaba de 65 hombres —40 de ellos indios— y estaba liderado por el Capitán de los Migueletes Nicolás Hernández. Pero el primer grupo se desorientó y acabó uniéndose al segundo en su búsqueda de un camino hacia Fuerte Federica entre la frondosa vegetación.

4.5 Batallas de la Bahía de Hoyo Barranco y Pantano Sangriento³⁶



En las inmediaciones de Fuerte Federica, en un paraje conocido como Bahía de Hoyo Barranco, el contingente español dirigido por Sánchez y Hernández fue atacado el 18 de julio³⁷ por el General Oglethorpe y un grupo de highlanders es-

³⁵ Ver ANEXO V: «Descripción de la Gloriosa y Heroica entrada que las tropas de S.M. Catholica hicieron al puerto de Gualquini el día 16 de julio de 1742.

³⁶ Dichas batallas reciben respectivamente en inglés la denominación de *Gully Hole Creek* y *Bloody Marsh*

³⁷ La mayoría de las fuentes anglosajonas señalan que las batallas de la Bahía de Hoyo Barranco y del Pantano Sangriento tuvieron lugar el 7 de julio. Sin embargo del diario del Marqués de Casinas y del informe de Manuel de Montiano al rey se deduce que tuvieron lugar el 16 de julio. Puede que la divergencia se deba al hecho de que Gran Bretaña no adoptó el calendario gregoriano hasta 1750.

coces. Por parte española murieron doce soldados, incluido el Capitán Sánchez. Además los británicos hicieron once prisioneros e hirieron a doce soldados más. En el bando enemigo falleció un highlander. Además fue herido uno de sus más estrechos aliados, el cacique Yanakraw Tonahowi de la tribu de los aluchua³⁸.

Los supervivientes de la batalla se dividieron. Parte de ellos logró regresar a Gualquini para informar a Montiano. Otros quedaron atrapados en el sur de la isla. El Gobernador de Florida decidió enviar de inmediato tres compañías de granaderos dirigidos por el Capitán Antonio Barba para atacar a los británicos y recuperar a los prisioneros españoles.

Pero el General Oglethorpe dispuso que dos regimientos, uno de regulares ingleses y otro de regulares escoceses; se apostaran a ambos lados del camino que unía Gualquini con Fuerte Federica. Cuando las compañías españolas tomaron ese camino, a escasa distancia de su base, sufrieron una emboscada a manos de sus enemigos. Comenzaba así la batalla del Pantano Sangriento.

Los españoles ofrecieron una heroica e inesperada resistencia y pasaron al contraataque. Ello sorprendió a muchos de sus enemigos y tres pelotones de *highlanders* e ingleses se batieron en retirada. En su huida hacia el Fuerte Federica se encontraron con James Oglethorpe, que encolerizado les obligó a dar media vuelta.

Mientras tanto en el campo de batalla, continuó el fuego cruzado. Tras un intenso intercambio de disparos, los españoles se retiraron. Sufrieron siete bajas, entre ellos la insignia de la Compañía de La Habana, Miguel Bucardi. Pero los presos españoles fueron liberados, y por tanto se consiguió el principal objetivo de la operación.

La historiografía anglosajona da especial transcendencia a la Batalla del Pantano Sangriento y la considera una clara victoria británica frente a las tropas españolas, que habría evitado que Georgia se convirtiera en una colonia española. En cambio, existen historiadores hispanos que niegan tal extremo y consideran que la batalla del Pantano Sangriento se tradujo en una victoria española. Con independencia del resultado —y todo apunta a que los historiadores hispanos tienen razón— no cabe duda que dicha escaramuza jugó un papel menor del que se afirma en el siguiente episodio bélico: la retirada española.

4.6 Retirada española

Montiano no consideró la retirada tras estas escaramuzas, sino que adoptó una doble estrategia. Por una parte, siguió despachando expediciones para que

³⁸ LARRÚA-GUEDES, Salvador. «La Batalla de Bloody Marsh, una victoria española en la Guerra de la oreja de Jenkins». Camino Real. Estudio de las Hispanidades Norteamericanas. Alcalá de Henares. Instituto Franklin-UAH, 2010, pp. 89-105.

encontraran un camino hacia Fuerte Federica. Por otra, ordenó la búsqueda de una vía marítima apropiada hacia este fuerte. El ingeniero Pedro Ruiz de Olano navegó con una galera y dos galeones hacia posiciones enemigas pero en el reconocimiento que realizó, a escasa distancia de Fuerte Federica, no encontró ningún lugar apropiado para el desembarco. Posteriormente hubo otras expediciones similares, como la dirigida por Antonio Castañeda, que fueron atacadas por los británicos y obtuvieron el mismo resultado.

Mientras tanto, el día 20 de julio llegaron navíos comandados por Francisco Pineda, que transportaban tropas adicionales —cien hombres—. Los mismos se habían separado del convoy principal y no se habían atrevido a penetrar en Gualquini, esperando noticias españolas. Durante la espera, habían hundido una piragua británica.

Sin embargo, el 24 de julio de 1742 Manuel de Montiano decidió en un consejo reservado retirarse. En el mismo participaron, además del Gobernador de Florida, el Coronel Francisco Rubiani, el Teniente Coronel Antonio Salgado y el Jefe del Estado Mayor Antonio Arredondo. Se destruyeron todas las fortificaciones de Gualquini así como todos los edificios y plantaciones. El 25 de julio fue asimismo reducido a cenizas el Fuerte británico de San Andrés, que se encontraba vacío en esos momentos. En los días posteriores fueron embarcando todas las tropas. Finalmente el 1 de agosto de 1742, el Gobernador de Florida llegó a San Agustín con sus hombres. El 16 de ese mismo mes regresaban las tropas españolas a La Habana.

La decisión de retirarse fue precipitada por la aproximación de navíos británicos al puerto de Gualquini unida a otros elementos de guerra psicológica utilizados por el General Oglethorpe. Éste utilizó un supuesto desertor francés que se personó en el campamento español así como prisioneros españoles liberados para difundir informaciones falsas acerca de las posibilidades de defensa del Fuerte Federica. Los mismos afirmaron, además, que Oglethorpe esperaba numerosos refuerzos de Carolina, Virginia y Filadelfia. Todo apunta a que estas informaciones eran falsas, siendo desesperada la situación británica en la isla³⁹, pero Montiano mordió el anzuelo y temiendo un ataque simultáneo por tierra y mar decidió retirarse para reforzar las guarniciones de San Agustín y La Habana.

La treta de Oglethorpe ha sido tradicionalmente considerada como la única razón que motivó la retirada de Montiano. Si bien, se trató de la principal causa del regreso de las tropas españolas, existen otros motivos que el Gobernador de Florida desgrana al rey en su informe:

En primer lugar, la escasez de provisiones jugó un papel fundamental. Según los cálculos del Contador Real, sólo había víveres suficientes para sobrevivir hasta finales de agosto. No se podían conseguir en suficiente medida en

³⁹ *Ibidem*.

la isla de San Simón y varios soldados españoles perecieron a manos de indios hostiles mientras buscaban agua. El Gobernador temía no poder retirarse por falta de provisiones y dejar desguarnecida La Habana y San Agustín ante un posible ataque británico.

Las características del terreno también influyeron. La espesura del bosque así como la imposibilidad de encontrar un camino adecuado para atacar Fuerte Federica hicieron mella en el ánimo de Montiano que no veía posible un ataque ni por mar ni por tierra a las posiciones enemigas.

Las condiciones meteorológicas contribuyeron de igual manera a la citada decisión. No sólo provocaron un importante retraso que eliminó el factor sorpresa sino que separaron a parte del convoy. Una parte fundamental, puesto que estaba compuesta por barcos de remos y zapadores, necesarios para diversas operaciones.

Finalmente, parece que las fuerzas navales británicas eran superiores, lo cual preocupaba a Montiano. Todos estos factores desbarataron el plan español e impidieron que nuestro pabellón ondeara mucho más al norte, en el corazón del actual Estados Unidos. También se frustró la prevista liberación de todos los esclavos africanos que subsistían en las colonias inglesas. Ello habría reforzado extraordinariamente las posesiones españolas y constituido un golpe mortal al sistema esclavista de plantaciones británico, del cual dependían sus colonias.

Pero dichos objetivos no fueron conseguidos. El propio prestigio personal de Montiano fue comprometido. José de Campillo, el hombre fuerte de la monarquía en esos momentos, se refiere en una carta⁴⁰ al Capitán General de Cuba en términos muy duros acerca del Brigadier, cargando contra la supuesta falta de dirección, falta de diligencia e ineficiencia de Montiano.

Más allá de lo injusto de estas acusaciones, Montiano no fue destituido y prosiguió su carrera militar. Quizás le favoreció el relevo ministerial que se produjo en 1743. Ese año moría José de Campillo y la monarquía hispánica asistía al ascenso de un nuevo hombre fuerte: Zenón de Somodevilla, más conocido como el Marqués de La Ensenada; que entre 1743 y 1754 ocuparía las secretarías de Hacienda, Guerra, Marina e Indias. El Gobernador continuaría así en su puesto hasta 1748.

4.7 Desarrollo posterior de la contienda

Pese a la retirada española, la posición de España en San Agustín se había visto reforzada gracias a otras acciones de Montiano como la construcción del

⁴⁰ Dicha misiva está fechada el 17 de Octubre de 1742 en San Ildefonso. No está firmada pero se considera muy probable que la escribiera Campillo.

fuerte de San Marcos de Apalache en 1739 o la reconstrucción del de Matanzas entre 1740 y 1742 en la ría que lleva este nombre. Dicha ría era clave para acceder a San Agustín, por ella penetraron los soldados británicos en su primer asedio de la plaza española.

Oglethorpe intentará un nuevo ataque sobre la ciudad española en septiembre de 1742, que fue repelido gracias a este nuevo fuerte. Al año siguiente el general británico realiza una nueva tentativa pero el intenso oleaje les impide desembarcar frente a San Agustín.

Transcurren pocos episodios bélicos más durante la contienda, una vez que ambas partes han constatado la imposibilidad de derrotar al adversario en Norteamérica. Quizás solo cabe destacar la fundación en los alrededores de la actual Miami, a petición de los indios calusa, de la misión de Nuestra Señora de Loreto, que será destruida a los pocos meses por los uchises, aliados de los británicos.

En 1745 muere Felipe V y le sucederá su hijo Fernando VI. El nuevo monarca nombrará a Montiano Mariscal de Campo de los Ejércitos en 1747.

La guerra concluyó oficialmente por el Tratado de Aquisgrán de 30 de abril de 1748. En el mismo Gran Bretaña logró la renovación del derecho de asiento, con lo cual conseguía uno de sus principales objetivos económicos que le impulsaron a declarar la guerra a España. En cambio, no logró ampliar sus colonias en Norteamérica ni ocupar ningún territorio del imperio español pese a las miles de tropas movilizadas. Gracias a Montiano, nuestro país retuvo el control sobre dos vías de comunicación marítimas de importancia estratégica: el Golfo de México y el Canal de las Bahamas. Además el pabellón español continuó ondeando en Florida⁴¹.

En recompensa a sus esfuerzos, por Real Título de Fernando VI de 19 de noviembre de 1748, Montiano fue nombrado Gobernador y Comandante General de las Provincias de Tierra Firme y Presidente de la Audiencia de Panamá⁴². En su tránsito hacia Panamá contrajo matrimonio en 1749 con Gregoria Josefa de Aviar.

⁴¹ Florida permaneció bajo dominio español hasta 1763, cuando fue cedida a los británicos al cabo de la Guerra de los Siete Años mediante el Tratado de París. No obstante la presencia británica sería breve pues en 1783, por otro tratado celebrado en la capital gala, que puso fin a la guerra de Independencia Americana, España recuperaba el territorio. Nuestro pabellón ondearía sobre San Agustín hasta el Tratado Adams-Onís de 1819.

⁴² Ver ANEXO VI

V. GOBIERNO DE PANAMÁ

5.1 Contexto geográfico, histórico y racial

5.1.1 Contexto geográfico

El istmo de Panamá reunía en el siglo XVIII ciertas características similares a la Florida. En primer lugar destaca su alto valor estratégico pues era un elemento imprescindible de la Ruta de las Indias. Desde Panamá salían las grandes flotas españolas y, aunque no existía todavía un canal, las mercancías del Pacífico transitaban por este territorio por vía terrestre para ser posteriormente cargadas en barcos hacia la Península. Se calcula que el 60% del oro que fluyó de las Indias a España entre 1531 y 1660 transitó por Panamá, destacando en concreto el puerto de Portobelo, como posición española clave en el Mar Caribe. No obstante, el papel de Panamá en el tráfico marítimo interoceánico estaba cambiando cuando llegó Montiano, tal y como se verá posteriormente.

A semejanza de la Florida, Panamá ofrecía circunstancias adversas para su instalación debido a lo frondoso de su territorio y la encarnizada resistencia de los indígenas. En efecto, entre los mismos se encontraban los temidos indios darienitas que protagonizaron numerosas rebeliones.

Sin embargo, a diferencia de la colonia situada en actual territorio estadounidense, Panamá, debido a su posición estratégica y recursos naturales —destacando por ejemplo las minas del Espíritu Santo— logró atraer a más población que la Florida. Cuando llegó Manuel de Montiano habitaban las cuatro provincias de Panamá —Panamá, Darién, Veraguas y Portobelo— alrededor de catorce mil personas sin incluir a aquellas tribus de indios que se resistían al dominio español.

Otro rasgo que compartían ambas colonias es la presión británica. Debido a su estratégica posición, Panamá se erigió en epicentro del contrabando inglés en las colonias españolas gracias a la complicidad de determinados residentes locales —lo cual incluía a parte de las autoridades-. El predecesor de

Montiano, Dionisio de Alcedo y Herrera, llevó a cabo una enérgica campaña de represión del contrabando en la zona de Natá, donde la población local, amparada por los ingleses; había creado extensas redes de tráfico ilegal de mercancías.

Más allá de esta perniciosa práctica, las incursiones extranjeras fueron constantes. En 1673 el pirata inglés Enrique Morgan destruyó la ciudad de Panamá que hubo de ser refundada al año siguiente. En 1702 los piratas sometieron Portobelo. En 1739, mientras Montiano defendía San Agustín, Vernon conquistaba de nuevo Portobelo. Y en 1744 los británicos erigieron un fuerte en el río Coclé. Panamá era constantemente amenazada desde las posiciones británicas y holandesas del Caribe.

5.1.2 Contexto histórico

Sin embargo, parece que la amenaza extranjera fue menor durante el periodo que Manuel de Montiano ocupó el Gobierno de Panamá. Ello se debe al giro protagonizado en la política exterior española de la mano de José de Carvajal y Lancaster. Éste se convirtió en Secretario de Estado en 1747 en sustitución del Marqués de Villarias. Apostó por la neutralidad de España para conservar la paz en las Indias e inició un acercamiento a Gran Bretaña que se plasmó en el tratado de Madrid de 5 de octubre 1750. Por el mismo, Londres perdía su preciado derecho de asiento pero obtenía la cláusula de nación más favorecida.

Montiano no hubo por tanto de conjurar la amenaza británica pero tuvo que enfrentarse a dos problemas de envergadura:

El primero fue la profunda crisis económica y social que provocó el cambio del papel de Panamá en el tráfico marítimo imperial español. Hasta mediados del siglo XVIII la mayoría de las mercancías que transitaban entre la Península Ibérica y el Pacífico hacían escala en Panamá. Pero la travesía era larga y penosa y se veía amenazada por el creciente poderío inglés en el Mar Caribe. Por ello a partir de 1742 se permitió a los primeros navíos circular por el Cabo de Hornos. En 1746 una Real Orden de Fernando VI obligaba a todos los navíos de registro a seguir dicha ruta. Esta circunstancia, unida a la competencia de las colonias inglesas, francesas y holandesas del Caribe, consolidadas en el siglo XVIII, provocó la ruina de numerosos comerciantes de la región. A modo de ejemplo, en 1739 se dejó de celebrar la feria de Portobelo, que contaba con más de un siglo de historia.

La ruina de los comerciantes provocó un éxodo de población así como la paralización de la minería y la agricultura. Ello causó importantes problemas de orden público como la rebelión del Darién a la que se hará mención más adelante. Además multiplicó las tensiones raciales.

Los problemas institucionales crónicos del territorio constituyeron otro gran reto al que tuvo que hacer frente Manuel de Montiano. La Audiencia de Panamá había sido fuente de todo tipo de conflictos, de tal manera que fue disuelta y restablecida en dos ocasiones antes de la llegada del personaje que nos ocupa a dicho territorio⁴³. Los conflictos entre los oidores eran frecuentes así como entre estos y el Gobernador. De hecho, Montiano se enfrentó a los escribanos de Gobierno y Guerra de la antigua Audiencia que lograron que se celebrara un juicio de residencia. También eran frecuentes los conflictos de jurisdicción y competencia entre las autoridades de Panamá y las virreinales de Santa Fe de Bogotá, de las que dependían las primeras.

Dichos conflictos institucionales provocaron una gran inestabilidad en el cargo de Gobernador. El personaje que protagoniza esta memoria tuvo 93 predecesores, si se excluyen aquellos que ocuparon interinamente el cargo. La media de permanencia en el mismo rondó los dos años y medio. Montiano fue el gobernador que más tiempo ocupó dicha magistratura si se excluye al fundador del Panamá colonial, Pedrarias Dávila.

La conjunción de ambos factores —crisis económica que dificultaba la financiación de los gastos de la Audiencia y bloqueo institucional a nivel local— motivaron la extinción definitiva de la Audiencia de Panamá por cédula real de 20 de junio de 1751. Ello implicó el paso de un gobierno civil a otro militar encabezado por Manuel de Montiano, Comandante General, que dependía de la Audiencia de Santa Fe de Bogotá⁴⁴.

5.1.3 Contexto racial

La composición étnica de Panamá se asemejaba a la de la Florida debido a la existencia de tres grupos principales: europeos, africanos y nativos americanos. Además existían otros grupos procedentes de la mezcla entre los tres anteriores: zambos, mulatos y mestizos. El primer grupo aludía a personas descendientes de un progenitor de origen africano y otro nativo americano. El segundo hacía referencia a aquellos que provenían de la unión de una persona de color con otra de raza blanca. Finalmente los mestizos tenían su origen en una persona de origen europeo y otra de origen americano.

Sin embargo el peso de cada grupo difería enormemente respecto a la Florida. No existen datos censales relativos al periodo durante el cual fue Gober-

⁴³ La Audiencia de Panamá fue creada por disposición de Carlos I en 1538. Fue disuelta por primera vez en 1563. Se reinstauró en 1565 y fue de nuevo eliminada en 1718. Cuatro años más tarde, en 1722 se restablecería la institución, que funcionó hasta 1751.

⁴⁴ Panamá, desde su fundación hasta 1717 dependió del Virreinato del Perú —a diferencia del resto de América Central—. Por Real Cédula de 27 de mayo de 1717 se crea el Virreinato de Nueva Granada, que desaparecería en 1723. Finalmente el 20 de agosto de 1739 se reinstaura dicha unidad administrativa de la que dependería Panamá hasta la independencia de las colonias hispanoamericanas.

nador Montiano. Pero en 1778, veinte años tras su marcha, los africanos libres eran mayoritarios, representando el 57% de la población. Un 14% eran europeos, un 10% indios, un 18% esclavos africanos. Cabe suponer que las proporciones no serían muy diferentes a mediados del siglo XVIII.

La sociedad panameña de la época, más que en torno a líneas raciales, estaba organizada según criterios de clase. Había un grupo de afroamericanos social y económicamente ascendentes⁴⁵. La élite se alojaba intramuros mientras que los más necesitados residían en arrabales en torno a la capital y eran de todas las razas pese a la sobrerrepresentación de los europeos intramuros.

Así pues, durante el periodo que Montiano fue Gobernador, presidía la diócesis un obispo de color, Francisco Javier de Luna y Victoria, que bautizó al único varón descendiente de Montiano, Manuel Joaquín, nacido en Panamá en junio de 1752. Existía además un nutrido grupo de comerciantes de color. No obstante, la crisis económica avivó los recelos de la minoría europea que pretendió introducir criterios raciales para el ejercicio de las profesiones como se verá posteriormente. Además fueron frecuentes las rebeliones de esclavos africanos, un fenómeno que era conocido como *cimarronaje*.

El principal conflicto en la Panamá de la época enfrentaba a todos aquellos acogidos bajo dominio español frente a las tribus rebeldes de indios que predominaban en el Darién. Así pues en 1722 un mestizo que había luchado a favor de la colonia, Luis García, se autoproclamó *Liberador del Darién* y encabezó a los indios locales en una importante rebelión que puso temporalmente en jaque al poder español. En 1741 volvió a estallar otra rebelión. Dicha circunstancia era además aprovechada por potencias extranjeras que azuzaban este tipo de insurrecciones.

Otro desafío lo constituyó el mencionado *cimarronaje* o insurrecciones de africanos no libres. Fueron especialmente problemáticas en Portobelo y en 1756 Montiano hubo de pedir refuerzos para hacer frente a una insurrección de este tipo.

5.2 Los confines de Panamá: Veragua y Darién

Tras la última insurrección de los indios darienitas en 1724, la mayor parte de familias acomodadas y/o de origen europeo habían huido del territorio. Ello suponía un grave peligro para la presencia española puesto que la región era ambicionada por potencias extranjeras como demuestran la ya mencionada fundación de Nueva Edimburgo o los intentos franceses de penetración en la zona.

⁴⁵ LAVIÑA, Javier y OROBITG, Gemma. «Resistencia y territorialidad. Culturas indígenas y afroamericanas». *Universidad de Barcelona*, 2009. 392 p.

De ahí que el elemento misionero tuviera para España una importancia fundamental. En el Tratado de Paz firmado por España con los indios de la región en 1739 se acordó el envío de predicadores de la Compañía de Jesús.

En un intento de pacificación, fundaron los jesuitas las misiones catequéticas de Molineca, Baisas, Tucutí y Cupe durante la década de 1740. Pero dicha medida se topó con la abierta hostilidad de los indios *kuna*, encabezados por los *leres* o líderes religiosos locales. Así en 1750 asesinaron a sus compatriotas que vivían en las misiones y en 1751 atacaron el fuerte de San Rafael de Terable. En 1754 agredieron a colonos franceses y atacaron el asentamiento de Yavizá.

Montiano dejó constancia en numerosos informes⁴⁶ de su impotencia para hacer frente a la situación ante la despoblación de la provincia, la escasez de tropas y el apoyo de gobiernos extranjeros. La acción del Gobernador en este ámbito parece ser que fue, por tanto, limitada.

Mejor fortuna tuvo la pacificación de los nativos americanos en Veragua. En 1755, durante el mandato de Montiano se fundó el asentamiento de Río Jesús. A día de hoy todavía existe una ciudad con esa denominación, heredera de aquella primitiva misión.

5.3 Medidas económicas

Parece que una de las prioridades de Montiano en su nuevo puesto fue la adopción de medidas que contribuyeran a la regeneración económica del territorio.

Por una parte, continuó la línea dura contra el contrabando de su predecesor. Dicha actividad favorecía la economía local pero mermaba enormemente los ingresos de la Hacienda Real. De ahí el interés de la Corona y sus gobernadores por combatirlo. Tenemos noticia de que en 1755 Montiano condenó a muerte a un zambo, Casimiro de Mena por el ejercicio de estas actividades.

Por otra, se rebajó la presión fiscal. Montiano informó favorablemente para que continuara la eliminación general de alcábalas que había comenzado antes de su llegada. También se consideró la exención de alcábalas y camarages de las aduanas del Chegre aunque no sabemos la respuesta real⁴⁷.

Otra de las medidas puestas en práctica por el nuevo Gobernador fue la persecución de la corrupción imperante entre los oficiales reales. De esta manera promovió numerosas causas entre 1751 y 1753 que tuvieron por objeto el fraude realizado por éstos en el registro de las mercaderías.

⁴⁶ Entre otros, aquél fechado el 28 de Octubre de 1756.

⁴⁷ TORRES RAMÍREZ, Bibiano. «Cartas de Cabildos hispanoamericanos. La audiencia de Panamá.



*Aspecto actual de la Iglesia de Santa Ana
en Panamá*

Montiano promovió de igual manera una serie de obras públicas. Así pues, adecentó el arrabal de Santa Ana en el que vivían más de 20.000 personas a mediados del siglo XVIII; en su mayoría africanos, mulatos y zambos libres.

Dicho grupo poblacional tenía que conformarse con una parroquia de madera en la cual eran normalmente bautizados sus hijos. Se trataba más bien una pequeña ermita eri-

gida en 1677 y autorizada al año siguiente como parroquia. Montiano asistió en julio de 1751 a la novena que se celebraba en el templo en honor a la patrona y quedó impresionado por el estado ruinoso del edificio. Pocos días después dispuso la convocatoria de una Junta Pública para reconstruirlo en piedra y dejar atrás su confección de madera. Fue financiada con donaciones y rifas, destacando el Conde de Santa Ana, Mateo de Izaguirre como principal benefactor. El Gobernador escribió en 1757 al Rey para solicitarle fondos destinados a tal efecto, aunque no sabemos la respuesta del monarca.

El propio Manuel de Montiano no dudó en formar parte de la Cofradía de Santa Ana, una agrupación religiosa de africanos —libres y no libres— que remonta sus orígenes varios siglos. La diversidad étnica del Panamá colonial se reflejaba en efecto en sus cofradías, que si bien comenzaron siendo grupos cerrados; acabaron reflejando la sociedad de la que formaban parte⁴⁸.

Gracias a obras como esta, se difuminó la distinción clara entre intramuros y extramuros que regía en la Panamá colonial. En teoría, estaba prohibida la edificación de estructuras de mampostería en el arrabal para no dificultar la defensa de la ciudad. Tampoco se permitía la construcción de viviendas a menos de 75 metros de la muralla. Si bien en 1749 los planos de la ciudad ya muestran que dichas normas no eran aplicadas a rajatabla, en 1760 la distinción entre intramuros y arrabal era mucho menos significativa. Montiano contribuyó a ello y de esta manera flexibilizó una de las principales barreras sociales de la ciudad.

5.4 Tensiones raciales

Pese a todo, la convivencia entre razas no siempre fue pacífica. En 1749, el Comisario de Comercio del Virreinato del Perú publicó un bando prohibiendo

⁴⁸ En concreto en la Cofradía de Santa Ana, el 81% de los hermanos eran de origen africano perteneciendo el 19% restante a otros grupos.

el ejercicio del comercio a la población de color en la ciudad de Panamá. Montiano rehusó aplicar esa instrucción, obtenida gracias a la presión de los mercaderes blancos de la ciudad⁴⁹ que pretendían de esta manera eliminar una competencia acuciante en una época de crisis generalizada. El Comandante toleró por tanto la existencia de negocios regentados por personas de origen africano, modificando la política de su superior.

Sin embargo, los mercaderes blancos no cesaron en su empeño y en 1754 enviaron una junta al citado Comisario de Comercio exigiéndole que reiterara el bando de 1749, a lo cual accedió el mismo mediante un nuevo bando de 28 de noviembre de 1754.

En un principio Montiano se resistió a cumplir dicha orden y anuló el bando alegando la falta de competencia del Comisario de Comercio. Pero los sectores pudientes de la ciudad apoyaron sin fisuras a los comerciantes blancos. Finalmente, el 20 de diciembre de 1754, Montiano publicó un bando que recogía las instrucciones del Comisario de Comercio, entre ellas la prohibición de la tenencia de tiendas que afectaba a la población color.

Dicho punto sorprende enormemente puesto que choca con la trayectoria anterior del Gobernador, caracterizada por la humanidad y el respeto hacia dicho grupo poblacional. Sin embargo hay que apuntar que su aplicación no fue uniforme y admitió determinadas exenciones concedidas por el propio Montiano, como aquella de la que se beneficiaron los hermanos Gómez. No se trató por tanto de una prohibición absoluta. En cualquier caso duraría poco puesto que el Consejo de Indias dictaminó unos meses después la libertad de los mulatos y africanos para ejercer el comercio.

5.5 El Fuego chico

El 21 de marzo de 1756, un nuevo incendio arrasaba la ciudad de Panamá. A pesar de la diligencia del Gobernador⁵⁰, no fue posible apagar el fuego. Se incendiaron casi un centenar de casas así como iglesias y conventos⁵¹. Dicha catástrofe recibió el nombre de *Fuego chico*, para diferenciarlo del anterior, de mayor envergadura que tuvo lugar en 1737.

Competió por tanto a Montiano iniciar las obras de reconstrucción de la ciudad. Parece que el Gobernador, no sólo se limitó a reedificar sino que pretendió cambiar algunos aspectos de la Vieja Panamá.

⁴⁹ Se trata de una instrucción anómala en el sistema colonial español, pues se tiene conocimiento de comerciantes afroamericanos durante el siglo XVIII tanto en Lima como en la Ciudad de México.

⁵⁰ Numerosas fuentes afirman que Montiano ya había abandonado su puesto pero se trata de un error, tal y como se desprende de los documentos oficiales

⁵¹ MENA GARCÍA, María del Carmen. «*Censos eclesiásticos y propiedad urbana en Panamá: una relación conflictiva*», Caravelle, Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien, núm 66, Toulouse, 1996, pp. 5-26.

Hubo tras la quema de la ciudad un debate acerca de si contaba con excesivos templos y conventos que provocaban una carga económica excesiva, muy en la línea de la mentalidad borbónica de la época. Se deduce de diversos informes del Consejo de Indias aunque no sabemos la posición del propio Montiano al respecto. No parece que secundara esta posición a la luz de su actuación en el arrabal de Santa Ana.

Con todo, la huella actual de Montiano en la ciudad es escasa. Ello se debe a que a que partió al poco tiempo del incendio, por lo cual apenas tuvo tiempo para supervisar la reconstrucción de la ciudad. Por otra parte, en 1781 un nuevo incendio asolaría Panamá.

5.6 Juicio de residencia

Más allá de los asuntos mencionados, el mandato de Montiano en Panamá estuvo marcado por un conflicto institucional que le enfrentó a Francisco Nicolás de Aizpuru, Escribano de Gobierno y Guerra de Panamá.

El inicio del conflicto se remonta a los inicios del mandato del Gobernador. El mismo día que fue nombrado Montiano, el 24 de noviembre de 1748, llegó a Panamá el Coronel Francisco Murillo Velarde, encargado de una pesquisa y comisiones contra su antecesor así como contra los miembros de la Real Audiencia. El citado Coronel dio órdenes para que salieran de la ciudad los Escribanos de Gobierno y Guerra.

A su llegada, Montiano privó de sueldo a los mismos y comenzó a despachar sus asuntos corrientes con su Secretario particular en vez de con el referido escribano.

Pero Aizpuru acudió a la Corte a presentar su caso. El 26 de abril de 1755 se expidieron tres Reales Cédulas en las que se exhortaba a Montiano que restituyera al citado escribano y a que le hiciera intervenir en los asuntos preceptivos.

Sin embargo, el Gobernador se negó afirmando que no se le había dado audiencia y señaló los diversos vicios de fondo y de forma en los cuales había incurrido Aizpuru. En 1757, Madrid reiteró las órdenes dadas a Montiano, admitiendo las reclamaciones del escribano. Pero dos años después, el Gobernador se negaba todavía a cumplirlas alegando que estaba todavía tramitando el caso ante el Virrey de Nueva Granada. El 2 de octubre de 1759 la reina gobernadora emitió varios decretos en los cuales conminaba, por una parte a Montiano a modificar su actitud; y por otra al Virrey de Nueva Granada a que tomara cartas en el asunto.

El escribano reclamó la restitución de los daños y perjuicios así como la anulación de todos los asuntos tramitados por Montiano sin su intervención. El Gobernador fue acusado de corrupto y se le abrió un juicio de residencia que fue tramitado por Félix Francisco Bejarano.

En un primer momento Montiano fue condenado pero dicha sentencia fue apelada por el Gobernador. Finalmente, el Consejo de Indias emitió una sentencia absolutoria en la cual se alaba la labor del personaje en Panamá. Reproducimos a continuación parte del contenido:

“Dicho Manuel de Montiano, todo el tiempo que ejerció aquellos empleos, ha procedido con la rectitud, limpieza, desinterés y prudencia correspondiente a la confianza que de su persona hizo su Majestad, para el desempeño de dichos cargos, ejecutando en todo las Reales Cédulas y Órdenes, siempre que juzgó ser su cumplimiento del Real Servicio, procurando por todos modos el aumento de la Real Hacienda, sosteniendo con la mayor suavidad, integridad y cordura los recomendables fueros y preeminencias de la Real Jurisdicción y Patronato, desvelándose con incansable tesón, en el alivio, conservación y enseñanza de los miserables indios, y procurando por todos modos sostener la autoridad de la Real Audiencia el tiempo que, en el de su gobierno, se conservó en aquella ciudad, a todo lo cual juntó una apreciable capacidad en el despacho de los negocios, resultando de todo, que ningún litigante saliese quejoso de su presencia, bien fuese por negarle la puerta, o su justa defensa, o por encontrar displicencia en su despacho, hallando los litigantes en cualquier hora, lugar muy proporcionado para proponer sus demandas, atendiendo a todos con aquella imparcialidad que recomiendan las leyes, y con lo benigno de la clemencia, tan necesaria en aquellas partes, que al peso que se advierten remotas del Soberano y totalmente desapercibidas de tropas, solamente se pueden conservar con la moderación, suavidad y prudencia, en que sin duda, por lo respectivo a aquellos reinos, consistía el mayor y más recomendable servicio. La notoria tranquilidad con que dicho Montiano se portó en dicho Gobierno, debiéndose a su experimentada pacífica conducta, la total quietud de aquellos pueblos, sin embargo de los estrepitosos amagos que intervinieron para la extinción de aquella Audiencia, debiéndose a su incansable desvelo, que en aquellos calamitosos tiempos, no sólo se conservasen en paz aquellas provincias sino que se estableciese un nuevo género de gobierno por el diverso giro que tomaron todos los tribunales, sin que en esta situación se experimentaran las alteraciones, inquietudes, y desasosiegos que, por menores causas, se habían suscitado en innumerables partes, y este sin los correspondientes auxilios, por lo calamitoso de los tiempos, en que al paso que faltaban las ayudas de costa, los suplía la constancia y suavidad con que dicho Mariscal de Campo, manejaba su gobierno”

VI. MANUEL DE MONTIANO Y LA MARCA ESPAÑA

El 7 de enero de 1762 fallecía Manuel de Montiano, tras su regreso de Panamá y ascenso por Carlos III a Teniente General de los Reales Ejércitos.

Desde entonces, su extraordinaria historia ha sido sepultada por el olvido. Tal y como se afirma en el prólogo, no existe ninguna monografía ni española ni extranjera acerca de esta figura más allá de alguna breve semblanza que no cubre toda su vida.

Sin embargo, Montiano puede contribuir a la diplomacia pública española, tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo. Resulta aún más necesario reivindicar a este personaje histórico por la existencia de lo que Julián Marías denominó la *leyenda negra*. En efecto, aún a día de hoy se hace un balance tremendamente negativo del papel de España en América que no se corresponde con la realidad histórica.

En este contexto, la figura de Montiano puede ayudar a mejorar la imagen de España en dicho ámbito. Se trata de un abolicionista *avant la lettre* que prometió la manumisión de todos los esclavos africanos de Estados Unidos en su lucha contra una potencia que combatía por mantener su monopolio sobre el tráfico de seres humanos. El atractivo de esta historia contrasta con la escasísima difusión de su figura.

No obstante, no conviene obviar que el perfil de Montiano presenta fortalezas y debilidades. Por un lado, en cuanto a las primeras destaca sin duda su imprescindible papel en la fundación del primer asentamiento de africanos libres en América del Norte. Sobresale asimismo su voluntad de liberar a todos los esclavos de las colonias británicas. Su humanidad en el trato de personas de todas las razas ha sido de sobra contrastada.

Existen no obstante una serie de debilidades que concurren en el relato histórico de Montiano. Algunas se presentan en Florida: los motivos que llevaron al Gobernador a liberar a los esclavos africanos son diversos y se basan en una mez-

cla de razones altruistas y otras más ligadas al interés nacional tales como debilitar a Gran Bretaña. Existen también debilidades relacionadas con su mandato en Panamá: pese a su reticencia inicial, Montiano acabó firmando en 1754 la orden que prohibía el comercio a la población de origen africano en Panamá. No resulta menos cierto que el mismo Montiano concedió exenciones y que dicha disposición duró poco tiempo. El Gobernador hubo de enfrentarse además a rebeliones de esclavos en Portobelo aunque no está claro su papel en este ámbito.

El relato más negativo de Montiano se ofrece en Georgia donde las batallas de Bahía Hoyo Barranco y Pantano Sangriento son vistas como un hito que impidió que dicha colonia se convirtiera en territorio español.

Pese a todo, parece evidente que las fortalezas compensan en gran medida las debilidades. Figura entre las primeras personas que planteó la liberación de los esclavos africanos en América del Norte. Y no sólo lo planteó sino que lo puso en práctica, yendo más allá, parece, de las órdenes del rey de España. De ahí la posible utilidad para la diplomacia pública de nuestro país.

La mera reivindicación de Montiano no será, evidentemente, suficiente por sí sola para lograr ensalzar el papel de España en América. Pero puede contribuir con otros elementos a la Marca España en esa región y en el resto del mundo.

6.1 Manuel de Montiano y la Marca España en Estados Unidos

6.1.1 La ciudad de San Agustín

La figura del Teniente General está indisolublemente ligada a la ciudad de San Agustín, antigua capital española de la Florida. Dicha población cuenta actualmente con alrededor de trece mil habitantes.

Esta cifra puede hacernos infravalorar la importancia de la misma en el contexto de Estados Unidos. Pero el escenario cambia si tenemos en cuenta que se trata de una ciudad con un flujo muy significativo de turistas. Así pues en 2013 la visitaron más de cuatro millones de personas.

Ello supone una oportunidad inigualable para la proyección de España en ese país. San Agustín constituye un escaparate de excepción para la presencia española en Estados Unidos por dos motivos:

En primer lugar, porque se trata de la primera ciudad europea que fue fundada en ese país,⁵² por delante de Jamestown. Es un hecho poco conocido en Estados Unidos pero San Agustín está dedicando grandes esfuerzos para dar a conocer su historia. Cada vez más ciudadanos estadounidenses conocen este dato y se debatió en gran medida sobre este asunto cuando Jamestown celebró su cuarto centenario en 2007.

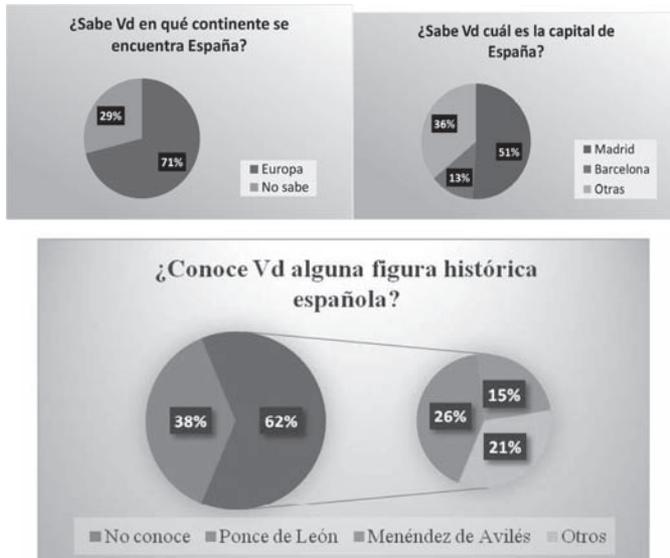
⁵² En este cómputo no se suelen incluir asentamientos europeos que terminaron fracasando como Santa Elena o Roanoke (v. mapa de la página 23).

Además, San Agustín reivindica activamente su legado español. Ello contrasta con el hecho de que, a diferencia del sur de Florida, no viven apenas hispanos en esta zona. Dicho legado será puesto en valor por las futuras conmemoraciones ya mencionadas: el quinto centenario del descubrimiento de Florida y el 450 aniversario de la fundación de la ciudad. El segundo aniversario mencionado tendrá una perspectiva internacional: han sido invitados los reyes de España y el Papa, entre otros líderes mundiales.

Este último ha recibido la invitación debido a que la primera misa que tuvo lugar en EE.UU. se celebró en San Agustín. Algunos pretenden incluso vincular dicho acontecimiento a la popular fiesta estadounidense de *acción de gracias*, que conmemora un evento similar que se desarrolló en Plymouth, Massachusetts.

Pese a esta reivindicación activa del legado español realizada por la ciudad de San Agustín, la figura de Manuel de Montiano no es en absoluto conocida. De ahí la necesidad de esta memoria: a ambos lados del Atlántico ha caído en el olvido la historia del Teniente General. Así se desprende de una encuesta que pude realizar en agosto de 2014 en la citada ciudad.

Tal y como reflejan los siguientes gráficos, ninguno de los encuestados citó a Manuel de Montiano como personaje histórico español. Pero el conocimiento de la muestra de personajes históricos españoles es bastante satisfactorio: en torno a un 11% de los encuestados no sabe cuál es la capital de España pero sí puede citar un personaje histórico de nuestro país. Ese 11% elige además la mayoría de las veces un personaje relacionado con la Florida española. De ahí la posibilidad de reivindicar su figura en el 275 aniversario de la fundación de Fuerte Mosé.



Fuente: encuesta a pie de calle, agosto 2014, muestra de 80 personas (0,6% de la población de San Agustín)

6.1.2. Montiano y las raíces multiculturales de Estados Unidos

Es más, la ciudad trata de promover la convivencia multirracial durante el periodo colonial español como el primitivo *melting pot* estadounidense. Como muestra, valga la afirmación extraída del Museo Municipal de la ciudad que figura en la primera página de esta obra:

La mayoría de las personas en los Estados Unidos relaciona los comienzos de nuestro país con la experiencia colonial inglesa, la cual era muy diferente a la de las colonias españolas. Sin embargo, nuestra sociedad actual puede tener más en común con la experiencia de la Primera Colonia —española— ya que vivimos con el multiculturalismo, las relaciones raciales, los diferentes idiomas, las tradiciones cambiantes, la inmigración y el globalismo.

La vinculación de las raíces multiculturales de Estados Unidos con España ofrece una nueva perspectiva para la diplomacia pública española en ese país. Se trata de una serie de atributos que tradicionalmente no son asociados con España, pero que pueden resultar sumamente atractivos para la sociedad estadounidense del siglo XXI, caracterizada por su marcada diversidad.

Montiano dirigió un ejército multirracial —formado por personas de origen europeo y africano así como por nativos americanos— en su lucha contra los británicos. Oglethorpe también contó con la colaboración de indios y africanos. Pero estos últimos, en el caso británico, siempre participaron en las hostilidades contra su propia voluntad, en su condición de esclavos.

El relato de Montiano puede ser aprovechado en los esfuerzos de diplomacia pública dirigidos hacia varios grupos sociales:

El más evidente es el de la minoría afroamericana. Supone el 13% de la población actual de EE.UU.⁵³, más de cuarenta millones de personas. Los esfuerzos de diplomacia pública española en ese país no han sido tradicionalmente dirigidos de forma específica hacia dicho grupo poblacional. Se trata en cambio de un sector muy marcado por el relato de la esclavitud, que tiene una gran carga simbólica y emocional todavía a día de hoy.

La población afroamericana tiene un peso especialmente significativo en el sur de Estados Unidos⁵⁴, donde representa más del 20% de la población. Si exceptuamos los Estados de Florida y Tejas, de gran presencia española; se trata de un área donde la penetración de nuestro país es menor en comparación con otras zonas debido a varios factores. Destaca la relativa ausencia institucional

⁵³ Datos obtenidos del *US Census Bureau*, igual que el resto de estadísticas que aparecen en esta sección.

⁵⁴ Existen definiciones divergentes acerca de qué Estados forman parte del sur de Estados Unidos. A efectos de esta memoria se utilizará la definición del *US Census Bureau*. Dicha definición incluye dieciséis Estados: Maryland, Virginia, Virginia Occidental, Delaware, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Tennessee, Kentucky, Alabama, Mississippi, Oklahoma, Luisiana, Florida, Tejas y Arkansas.

pues la red consular española es menos tupida en esta región. Otro determinante es el menor peso de la población latina en comparación con el resto de EE.UU. Finalmente cabe constatar una menor presencia de empresas españolas. En este contexto, el relato de Manuel de Montiano puede ser aprovechado para poner en valor el legado histórico español en aquellos Estados, muy significativo, tal y como lo demuestran las figuras de Hernando de Soto, Alvar Núñez Cabeza de Vaca o Juan Pardo, entre otros.



El legado histórico español en el sur de Estados Unidos se refleja en las banderas de Florida (centro) y Alabama (derecha), claramente inspiradas por la Cruz de Borgoña española (izquierda) que ondeó en ambos territorios.

El relato del personaje que ocupa esta memoria puede ser aún más atractivo en el sur de Estados Unidos, área conocida como el *Bible Belt* por su profunda religiosidad. Ello se debe a que la historia de Montiano se encuentra impregnada de valores religiosos, que fueron los que motivaron en parte la liberación de los africanos.

Especial atención merece Georgia por los acontecimientos históricos ya abordados en el cuarto capítulo de esta memoria. Se trata del tercer Estado más poblado del sur y el octavo de la Unión, con casi diez millones de habitantes. Alrededor un tercio son de color. Montiano intentó la reconquista española de este territorio y su figura puede ser promovida; no en contraposición a las indudables raíces británicas del mismo; sino como complemento a las mismas.

Un segundo grupo social para el cual puede resultar atractivo el relato de Manuel de Montiano es el de los hispanos. Se han escrito ríos de tinta sobre su importancia creciente en la vida política, económica y social de la primera potencia mundial. En 2013 se convirtieron en la principal minoría de Estados Unidos al alcanzar la cifra de 53 millones de habitantes, lo cual supone el 17% de la población.

Sin embargo, Montiano puede jugar un papel menor en este ámbito por diversas razones. En primer lugar ya existe un esfuerzo muy considerable de diplomacia pública española dirigido hacia ese sector como demuestran iniciativas como el programa de Jóvenes Líderes Hispanos, entre otras. Por otra parte, el asunto de la raza no resulta crucial para este grupo por la diversidad racial que le es inherente.

Sin embargo, el alcalde de San Agustín, Joseph Boles comentó recientemente al autor de esta memoria un fenómeno que tiene lugar en su ciudad. Gran

parte de los turistas que la visitan son hispanos y acuden a la misma en busca de sus raíces en la historia de Estados Unidos. La puesta en valor de las raíces hispanas del país tiene una clara incidencia en este grupo poblacional, tanto en su relación con su país de origen como en sus vínculos con España. Historias como la que centra esta memoria pueden ayudar a reforzar estos últimos vínculos, lo cual potenciará la influencia española en Estados Unidos.

Finalmente, un tercer grupo para el cual puede resultar atractiva la figura de Montiano es el de los indios nativos americanos por su colaboración con los mismos durante la Guerra del Asiento. No se desarrollará este aspecto debido a su reducido peso demográfico en EE.UU. —ligeramente superior al 1% del total—.

6.2 Manuel de Montiano y la Marca España en el resto del Mundo

6.2.1 Panamá

El otro país estrechamente ligado a la figura de Manuel de Montiano es Panamá. Sin embargo, la utilidad del Teniente General en la estrategia española de diplomacia pública hacia este país es menor. Ello se debe a que, los principales hechos que marcan el atractivo de su historia, la fundación del Fuerte Mosé y el posterior intento de liberación de todos los esclavos en territorio norteamericano; tuvieron lugar a miles de kilómetros del Istmo.

Es más, en territorio panameño la conducta de Montiano hacia la población de color no fue tan favorable, como demuestra la prohibición que les impuso de ejercer el comercio en las circunstancias ya mencionadas. Con todo, ello no implica que la obra de Montiano en el país sea negativa. Siguió dando muestras de una excelente relación con la población africana libre como indican su pertenencia a una cofradía en la que este grupo era mayoría o sus vínculos con el obispo Luna Victoria.

Aun así, la población de color *strictu sensu* se sitúa en torno al 10% del total panameño, siendo la inmensa mayoría mestiza. Y la experiencia histórica de la población de color en Panamá incluye el capítulo fundamental del *cimarronaje*, ya explicado, al que Montiano se opuso con las armas.

En el ámbito panameño, el acento puede ponerse por tanto en la estabilidad que aportó Montiano en una época convulsa así como en sus diversos proyectos: construcción de la iglesia de Santa Ana, fundación de Río Jesús... Con todo, su utilidad en una estrategia de diplomacia pública hacia ese país parece reducida.

6.2.2 Cuba

La figura de Manuel de Montiano se encuentra también muy unida a Cuba. En La Habana pasó el Teniente General numerosas temporadas y contrajo matrimonio con su segunda mujer. Montiano capitaneó además un ejército, fundamentalmente formado por cubanos, en su intento de invasión de Georgia.

A diferencia de lo que ocurre en Panamá, la figura que nos ocupa puede ser de gran utilidad en la diplomacia pública española hacia Cuba. Ello se debe a que en la experiencia histórica de la isla, España se encuentra intrínsecamente ligada a la esclavitud. El movimiento independentista cubano se nutrió de las ideas abolicionistas. En 1868 Carlos Manuel de Céspedes se alzó y dio inicio a la Primera Guerra de Cuba. Pero en su manifiesto no sólo defendió la independencia de la isla sino que además manumitió a sus esclavos.

De ahí la importancia que presenta el relato de Montiano: un español que encabezó una expedición compuesta principalmente por cubanos que perseguía, entre otros objetivos, la liberación de todos los esclavos británicos en América del Norte.

Existen una serie de factores que facilitan la difusión de la figura en Cuba. No parece difícil de insistir en este personaje teniendo en cuenta la importancia que la guerra del Asiento tuvo en la historia de la Gran Antilla. Al fin y al cabo fue el propio Montiano el que reveló el ataque inminente que se cernía sobre La Habana y que fue finalmente rechazado por las fuerzas españolas. El Teniente General contrajo matrimonio con una cubana, Gregoria Josefa de Aguiar. También es de esa nacionalidad uno de los historiadores que más tiempo y esfuerzo ha dedicado a la figura de Montiano: Salvador Larrúa Güemes, ya citado en esta obra.

A dichas consideraciones se ha de unir la nutrida comunidad cubana en Florida. Montiano puede servir como instrumento de diplomacia pública que, junto con otros, vincule a los cubanos del exilio con las raíces españolas de Florida, en definitiva: con sus propias raíces. Dado el peso político, económico y sociológico de los cubano-americanos en Estado de Florida, la triangulación entre Cuba, España y dicho Estado resulta de gran valor para reforzar la presencia de nuestro país en el mismo.

6.2.3 Comunidad Iberoamericana de Naciones

El Teniente General desborda el ámbito geográfico de Cuba y Florida. Fue un personaje con una clara dimensión iberoamericana por varias razones:

En primer lugar, porque pasó gran parte de su vida en Hispanoamérica. Cubrió casi toda la geografía del continente: de Florida a Panamá pasando por Colombia y Cuba.

Asimismo, porque su figura encarna valores netamente iberoamericanos tales como el mestizaje o el multiculturalismo. Valores diametralmente contrarios a los que regían en los territorios anglosajones de la época, como demuestran las quejas del Ministro británico en Madrid ante el Marqués de Villarias⁵⁵ por la huida de esclavos de las trece colonias.

⁵⁵Ver página 10.

Además, Montiano encabezó un ejército en el que, si bien predominaban los cubanos, lucharon soldados de todos los rincones de la América española: hondureños, venezolanos, colombianos, panameños...

La promoción de la figura abordada en esta memoria puede contribuir, junto a otras herramientas, a proporcionar una visión más equilibrada de las luces y sombras de la colonización española así como del verdadero papel de España en el tráfico de esclavos y su uso en Iberoamérica.

6.2.4 Otras áreas

Cabe destacar dos áreas adicionales en las cuales la figura de Montiano podría ser de utilidad como instrumento de diplomacia pública: África y el Caribe anglófono. Ambas están marcadas por los episodios históricos que rodearon el tráfico de esclavos hacia América.

Sin embargo, el perfil de ambas zonas parece dificultar la acción en este ámbito. Existe un conocimiento menor de España en dichos territorios, por lo cual no parece apropiado promover una figura tan específica. No obstante, puede considerarse a largo plazo cuando ya hayan sido utilizados otros instrumentos más potentes de diplomacia pública como el idioma o la cultura española.

VII. CONCLUSIÓN

Durante la realización de este trabajo he aprendido que la historia tiene futuro. El rico pasado histórico de nuestro país, que abarca además los cinco continentes, puede ser utilizado, conjuntamente con otras herramientas, con fines de política exterior.

Montiano luchó toda su vida por restaurar el prestigio de nuestra nación tras el desafortunado siglo XVII. Y lo hizo con los medios propios de su época: las armas. Dedicó todo su afán a esa misión y contribuyó a que la España que dejaba en 1761 fuera muy diferente de aquella en la que nació en 1685.

A mi generación le toca una misión similar: restaurar el prestigio de nuestro país tras una grave crisis económica y financiera que ha minado los fundamentos de nuestra economía y empañado la imagen de España en el mundo. Se trata de la misma misión que hicieron otros hace siglos pero con los instrumentos del siglo XXI. La difusión del conocimiento a través de las nuevas tecnologías ha reemplazado a los cañones y arcabuces.

Hoy, como ayer; la acción de España ha de ser global y abarcar los cinco continentes. Nuestro país sigue disponiendo además de innumerables activos, como el idioma, que hacen más fácil esta labor. Y cuenta con otros que no existían en el siglo XVIII, tales como nuestra pertenencia a un proyecto europeo común.

Esperemos que dicha empresa sea coronada con éxito y otra generación pueda retomar la misión histórica que llevan tantos siglos realizando españoles olvidados como Montiano.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS, David. “Protagonistas hispanos en Estados Unidos. 2ª ed. Valladolid. Junta de Castilla y León, 2006, 267 p.
- MONTIANO, José Antonio: “La Guerra de la Oreja de Jenkins. Un vasco, protagonista de este interesante episodio de las guerras coloniales”. La Gran Enciclopedia Vasca. Bilbao. Gran Enciclopedia Vasca, 1973, pp. 429-430.
- BORREGUERO, Cristina. “Del tercio al regimiento”. Valencia: Real Sociedad Económica de Amigos del País. 2001. 207 p.
- DE MUÑOZ, María Rosa y MUÑOZ PINZÓN, Armando. “La colonia escocesa en Darién. Sinopsis histórica”. Núm 113. Enero-abril 2003. Ceta, Panamá, R. de Panamá. Pp. 73-90.
- SÁNCHEZ DONCEL, Gregorio. “Presencia española en Orán 1509-1572”— 1.ª ed. Toledo. I. T. San Ildefonso, 1991. 886 p.
- CARDELÚS, Borja y FERNÁNDEZ-TORAÑO, Antonio. “La Florida española”. 1.ª ed. Madrid. Ediciones Polifemo 2013. 264 p.
- LARRÚA-GUEDES, Salvador. “La Batalla de Bloody Marsh, una victoria española en la Guerra de la oreja de Jenkins”. Camino Real. Estudio de las Hispanidades Norteamericanas. Alcalá de Henares. Instituto Franklin-UAH, 2010, pp. 89-105.
- LAVIÑA, Javier y OROBITG, Gemma. “Resistencia y territorialidad. Culturas indígenas y afroamericanas”. Universidad de Barcelona, 2009. 392 p.
- TORRES, Bibiano, GIL-BERMEJO, Juana y VILA, Enriqueta. “Cartas de Cabildos hispanoamericanos. La audiencia de Panamá”. CSIC-CSIC Press, 1978. 432 p.
- MENA GARCÍA, María del Carmen. “Censos eclesiásticos y propiedad urbana en Panamá: una relación conflictiva”, Caravelle, Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien, núm 66, Toulouse, 1996, pp. 5-26

- “The Spanish official account of the attack on the colony of Georgia in America and of its defeat on Saint Simon’s Island by General Oglethorpe”. Collections of Georgia Historical Society, Savannah Morning News, 1913, vol VII, p. 144
- ARCHIVO GENERAL DE INDIAS. Consultas y documentos varios.
- ARCHIVO DE MONTIANO. Consultas y documentos varios.
- ARCHIVO DE LA SOCIEDAD HISTÓRICA DE SAN AGUSTÍN. Consultas y documentos varios.

ANEXO II:

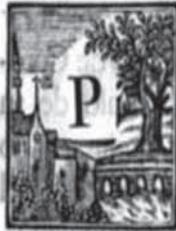
Relación de los méritos y servicios de Manuel de Montiano

✠

RELACION

DE LOS MERITOS, Y SERVICIOS

DE DON MANUEL DE MONTIANO,
natural de la Villa de Bilbao, Teniente
General que fue de los Reales Exer-
citos de su Magestad.



OR Certificacion de Don Diego Peredo, Gobernador por su Magestad de una Esquadra de Navios de Guerra, dada en Cartagena de Indias á siete de Mayo del año de mil setecientos, consta, que Don Manuel de Montiano sirvió mas de tres años de Soldado aventajado en el Regimiento de Infanteria de Aragon: que pasó á la America á la Guerra, y Defensa de aquellas Costas, y se halló en quantas Funciones particulares, y generales se ofrecieron en el Sitio del Darien.

Assimismo sirvió de Subteniente, y Teniente de dicho Regimiento tres años, y ocho meses.

Por una Patente de su Magestad el Señor D. Felipe Quinto, su fecha en Tudela á ocho de Junio de mil setecientos diez y nueve con-

ta fue nombrado Capitan de Granaderos, cuyo empleo sirvió diez y nueve años. Y por dos Certificaciones, sus fechas veinte, y veinte y cinco de Marzo de mil setecientos treinta y quatro, dadas la primera por Don Felipe Ramirez de Arellano, Mariscal de Campo de los Reales Exercitos; y la segunda por Don Joseph Vallejo, Comandante General de las Tropas, y Plazas de Oran, y Mazalquivir, consta se halló el citado Don Manuel en la recuperacion de la Plaza de Oran.

Por otra Patente dada en Buen-Retiro á catorce de Abril de mil setecientos treinta y siete, resulta se le confirió el grado de Coronel de Infanteria. Y por Real Titulo de su Magestad el Señor Don Felipe Quinto, dado en Aranjuez à veinte y nueve de Abril del citado año, se le nombrò por Gobernador, y Capitan General del Presidio, y Provincias de San Agustin de la Florida, cuyo empleo sirvió hasta el año de mil setecientos quarenta y ocho, con el zelo, y desinterès que es notorio, defendiendole de la invasion, y sitio que le pusieron los Ingleses, en cuyo intermedio obtuvo los grados de Brigadier, y Mariscal de Campo de los Reales Exercitos, como consta de la Patente de su Magestad el Señor Don Fernando el Sexto, despachada à su favor en Aranjuez à diez de Junio de mil setecientos quarenta y siete.

Assimismo consta por Real Titulo de su

Ma-

Magestad el Señor Don Fernando Sexto, dado en San Lorenzo à diez y nueve de Noviembre de mil setecientos quarenta y ocho, que el citado Don Manuel fue promovido al Gobierno, Comandancia General de las Provincias de Tierra Firme, y Presidente de la Audiencia de Panamá, cuyo empleo sirvió hasta el año de mil setecientos cinquenta y nueve: Y habiendose restituido à España, se le confirió el Grado de Teniente General, como consta del Real Título de su Magestad, dado en Buen-Retiro à primero de Enero de mil setecientos sesenta y uno, en cuyo empleo falleció el siguiente de mil setecientos sesenta y dos.

Es Copia de la Original, que queda en esta Secretaria de la Camara de Gracia, y Justicia, y Estado de Castilla. Madrid à veinte y ocho de Abril de mil setecientos sesenta y siete.

**ANEXO III:
Nombramiento real del Gobernador de Florida**

^{t.}
 En Felipe por la Gracia de Dios Rey de Castilla, de Leon,
 de Aragón, de las dos Sicilias de Jerusalem, de Navarra, de Granada, de
 Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorca, de Sevilla, de Tenedora, de
 Cordova, de Conage, de Murcia, de Jaen, de los Algarbes, de Algezira,
 de Gibraltar de las Islas de Canarias, de las Indias Orientales y Occi-
 dentales, de las y Reynos firme del Mar oceano, Archiduque de Aus-
 tria Duque de Borgoña, de Brabante, y Milan Conde de Abspurg,
 de Nadas Tirol, y Barcelona, señor de Vizcaya y de Molina &c.
 Lo quanto por Justos motivos: se resuelto se paxan, y apaxan à C.^o
 Juan, del Moral Sanchez del Consejo y Capitanía General de las
 Provincias de S.^a Agustín de la Florida, y combinando probreite en
 sugeto de las buenas partes que se requieren, atendiendo à que estas

concurren en vos el Coronel D.ⁿ Manuel de Montano, Capitan de
 Granaderos del Regimiento de Infanteria de Aragón, que me habeis
 servido de venie y quatro años à esta parte, en varias funciones, y particu-
 lamente en la recuperacion de Otan, y demas que se ofusieron en
 aquella Plaza, con motivo de los Ataqueos que intentaron contra
 ella los Moros; he venido en hazer os merced (como por el presente
 os le hago) del referido Gobierno y Capitania General de las Provincias
 de S.ⁿ Agustín de la N^{va} Florida, para que le exercerais por tiempo de cinco
 años, contados desde el día que tomareis la posesion de él, mas ó menos,
 el que fuere mi voluntad. Lo tanto es mi merced que seais tal
 Governador y Capitan General de dichas Provincias y lugares de su
 Jurisdiccion, entrando desde luego à exercer estos Cargos, en lugar
 del referido D.ⁿ Ram.^o del Moral Sanchez, el qual deve cesar en

ANEXO IV:

Carta del Ministro británico en Madrid al Marqués de Villarias.

Madrid le 4^e Juin. 1739.
E 6907

Monsieur,


 Ma Cour ayant reçu, en dernier lieu, des avis positifs de la Caroline, qu'on avoit publié il y a quelques mois à San Agostin, une Proclamation, au nom du Roi d'Espagne, pour inviter les Negres de Plantations Angloises à passer sous la Domination Espagnole, leur promettant, pour les y encourager davantage, toute la liberté & la protection, qu'ils pourroient souhaiter, & qu'en conséquence de cette Proclamation, vingt & quatre Negres, appartenant aux Sujets du Roi son Maître, avoient passé du côté des Espagnols; & que quoy qu'ils eussent été

été

L. Ex^{te} M^{te} le Marquis de Villarias,

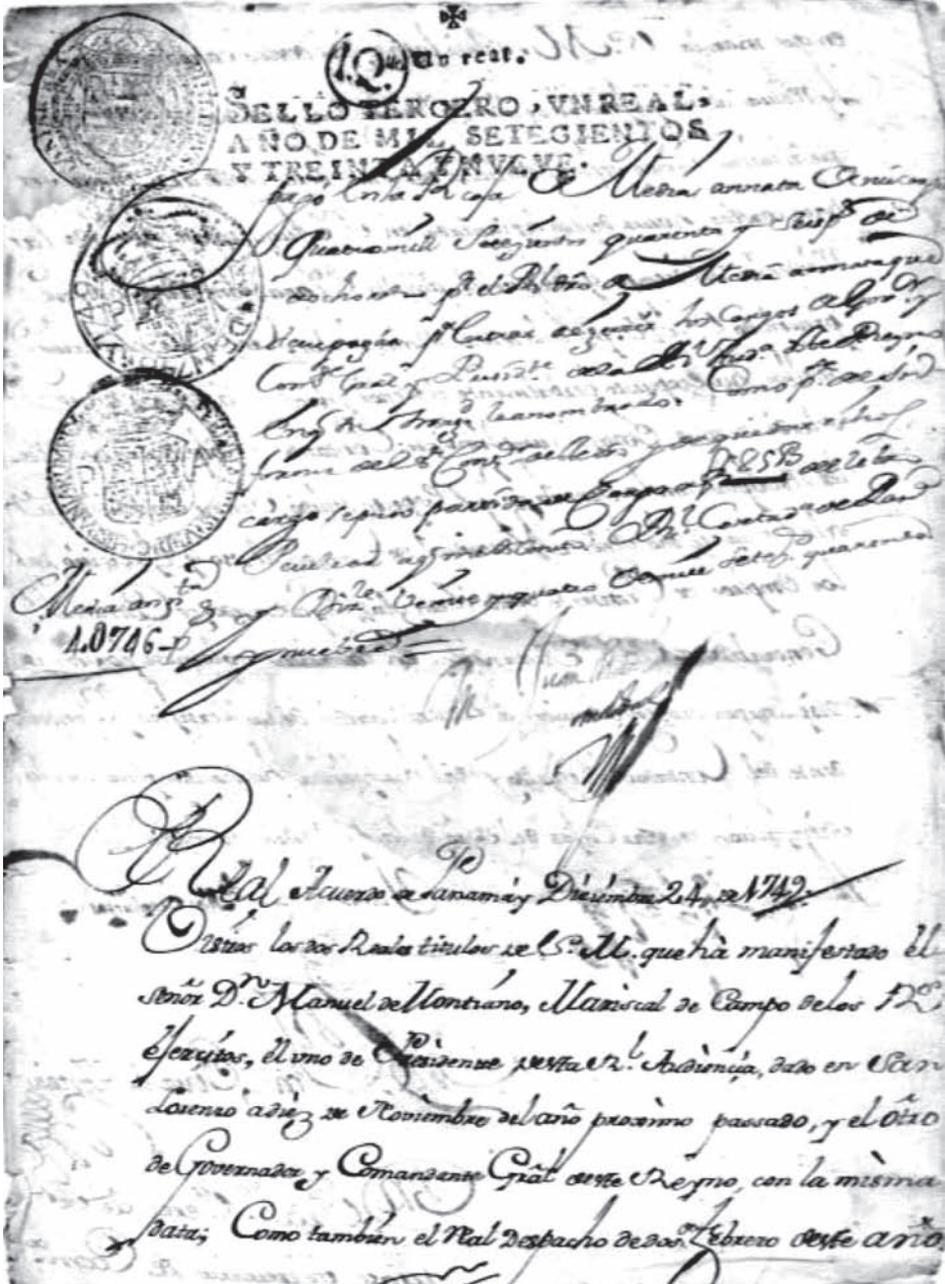
été réclamés par une Reputacion, qui
 s'étoit faite vers le Gouverneur de
 San Agostin, ce dernier s'étoit excusé
 de vendre les dits Negres, sous prétexte
 qu'il avoit pour cet effet des ordres du
 Roi d'Espagne, qu'il ne pouvoit pas
 se dispenser de mettre en exécution.
 Je suis chargé de la part du Roi mon
 Maître de représenter à Sa. Majesté
 Catholique, l'injustice du procédé du
 Gouverneur de San Agostin, dans cette
 occasion, dans la supposition, comme
 Sa. Majesté en est persuadée, que les
 pareils ordres ne lui ont point été
 envoyés de cette Cour: Et comme de
 pareilles démarches ne sont en aucune
 façon soutenable, j'ai ordre d'insister
 sur la Restitution immédiate de
 Negres qui ont été séduits, ou du
 moins sur une Satisfaction convenable
 pour les Intéressés; Et que Sa. Majesté
 Catholique veuille bien envoyer pour
 cet

c'est effet des ordres précis au Gouverneur
 de San Agustin, de le charger de
 revoquer, par une seconde Proclamation,
 la première qu'il avoit fait publier...
 contre les règles de la Justice, & la
 bonne Correspondance qui doit régner
 entre deux Nations amies & alliées.

J'ai l'honneur d'être
 avec beaucoup de respect,

Monsieur
 De votre Excellence
 Le très humble et
 très obéissant serviteur
 Chevre

**ANEXO VI:
Nombramiento real del Gobernador de Panamá**



ANEXO VII:

Anuncio del fallecimiento de Montiano en la Gaceta de Madrid

Num. 2.

9

GACETA DE MADRID

DEL MARTES 12. DE ENERO DE 1762.

Viena 12. de Diciembre de 1761.



El día 8. se celebró en la Corte con Gala el cumple años del nacimiento del Emperador, que entró en los 54. de su edad. El mismo día se publicó el preñado de la Señora Archiduquesa Doña Isabel Maria Luisa, por cuya causa se sirvió su Alteza Real de la Silla de manos para ir à la Iglesia Metropolitana. La Emperatriz ha dispuesto del Obispado de Gurck en favor del Conde de Colorado, Auditor de Rota. El Duque de Braganza, el Conde de Maquira, y el Principe de Kinski han llegado del Exercito de Saxonia, y à fines de este mes se aguarda aquí al Mariscal Daun. Se sabe de aquel Electorado, que las Tropas destacadas del Exercito del General Laudon, y el Cuerpo del General Huelich havian tomado sus Quarteles de Invierno à lo largo del Mulda, desde Nosen, hasta Kolditz, y Zschakau. El Cuerpo del Principe Alberto de Saxonia, compuesto de 8. Batallones Alemanes, 3. de Croatos, 5. Regimientos de Cavalleria, 2. de Usares, y 3. Companias de Cazadores, ha tomado los suyos en Hanzhen, y sus cercanias; y el General Lasce guardaba su posicion en Dalwitz, poco distante de Grossenbain. Segun los avisos de Silesia, parece, que el General Laudon transfirió su Quartel General de Freybourg à Waldembourg, y que durante el Invierno le tendrá en Friedland.

Hamburgo 18. de Diciembre de 1761.

AUNQUE los Rusianos se apoderaron el día 15. del mes último del Fuerte Mander, situado à la embocadura del Persante, distante solo un quarto de milla de Colberg, esta Plaza aún continuaba en defenderse con valor; sabiendose, que el 8. de este mes sostuvo un nuevo asalto, en que fueron rechazadas las Tropas del Conde de Romanzoff. Otros avisos dicen, que las balas rojas, que echaban los Rusianos en aquella Plaza havian pegado fuego à la mitad de sus Casas, cuya noticia se confirmó por uno de diez Navios, que intentaron, aunque inutilmente,

75

Real Normandía. Estos cinco Regimientos tendrán su grado, después del de *Real Polonia*, y antes del de la *Reyna*, y harán sus marchas con el orden que se nombran aquí. Asimismo se han publicado otras dos Ordenanzas, la primera para aumentar con tres Brigadas el Cuerpo Real de la Artillería; y la segunda, para suprimir las Compañías Francas de la Marina. Los Procuradores Generales del Ducado de *Borgoña*, Condados, y Países de su dependencia, han deliberado unánimemente, ofrecer al Rey el don de un Navio de Linea de 80. Cañones, para cuya construcción pagarán 700j. libras. Los Administradores de las Postas han hecho igual oferta por otro Navio de 74. Cañones; y la Camara del Comercio, y Negociantes de *Marsella*, queriendo dar por su parte la misma prueba del zelo, que han tenido en todo tiempo por el servicio del Rey, y del Estado, acaban de ofrecer à S. M. construirán à sus expensas un Navio de 74. Cañones, con la súplica de que se dignen tener à bien se nombre el *Marselles*.

Mudrid 12. de Enero de 1762.

EL Miercoles de la semana antecedente, Fiesta de la *Adoracion de los Santos Reyes*, asistió el Rey nuestro Señor, acompañado de los Grandes, Embaxadores, Mayordomos de Semana, y Gentil-Hombres de Boca, y Casa, à la Misa Mayor, que ofició de Pontifical en la Iglesia del Real Monasterio de San Geronymo el Illmo. Sr. Arzobispo de Pharsalia, Inquisidor General de estos Reynos; y haviendo subido S. M. al Presbyterio al tiempo del Ofertorio, seguido de los Grandes, y Embaxadores, ofreció en manos de este Prelado tres preciosos Calices con Oro, Incienso, y Myrra, restituyendose despues de la Misa à su Quarto con el mismo Acompañamiento. El Principe nuestro Señor, y los Señores Infantes, è Infantas concurren à esta Funcion desde las Tribunas.

Aunque el Señor Infante Don Luis ha sufrido desde algunos dias à esta parte los regulares efectos de una Eriipela en la cara, se halla su Alteza en el dia con tanto alivio, que nos esperanza fundadamente de su mas prompto cumplido restablecimiento.

El dia 7. de este mes murió en esta Villa, de edad de 73. años, el Excmo. Sr. D. Manuel de Montiano, Teniente General de los Reales Exercitos, y Oficial, que en los 64. años, que sirvió à S. M., supo acreditar bien su valor, zelo, y conducta, especialmente en el porñado Sitio por los Ingleses de la Plaza de S. Agustín de la Florida, donde era Governador, precisando à las Tropas de aquella Nacion à levantar dicho Sitio.

El dia 29. del antecedente falleció en esta Corte, de edad de 79. años,

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA ASISTENCIA CONSULAR A NACIONALES DE OTROS
ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA
EN UNA REALIDAD CONSULAR CAMBIANTE:**

**RETOS PARA ESPAÑA ANTE EL DESARROLLO
LEGISLATIVO DEL ARTÍCULO 23 TFUE**

ANA HERNÁNDEZ SIERRA

«L'istituzione consolare è come un caleidoscopio in cui le immagini si compongono e si trasformano nei modi più diversi ad ogni pur lieve apostamento»¹.

¹BISCOTTINI, G., *Manuale di diritto consolare*, Padua, 1969, pág. 4. Referido por VILARIÑO PINTOS, E., «La institución consular: debate conceptual abierto», pág. 1236, en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional: estudios en honor del Profesor D. Antonio Truyol y Serra*, Vol. II., Centro de Estudios Constitucionales. Universidad Complutense, 1986, págs. 1229-1246.

Traducción propia: «La institución consular es como un caleidoscopio en el que las imágenes se componen y se transforman de las formas más diversas con el más leve cambio de posición»

I. Introducción

Desde su origen, la actividad consular ha estado en constante evolución para dar respuesta a las nuevas necesidades de unos ciudadanos en el exterior cuyo perfil es cambiante². En este trabajo nos queremos centrar en la nueva dimensión que la actividad consular en general y, en particular, la española están adquiriendo como consecuencia del desarrollo de la Ciudadanía europea. Como se abordará detalladamente en este trabajo, el Derecho primario de la Unión Europea contempla que los ciudadanos de la Unión Europea tienen «el derecho de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»³.

La representación en el ámbito consular no es una idea de nuestros días. Como nos recuerda el Profesor VILARIÑO PINTOS, ya en el «Derecho internacional clásico, ante el Imperio Otomano, distintas potencias europeas ejercían la protección de quienes no eran súbditos de ellas, cuando no existiese representación del Estado del que eran súbditos, sobre la base de la religión común, los llamados «protegidos». Así Francia respecto a los católicos y Rusia respecto a los ortodoxos; España llegó a ejercer la protección con respecto a los sefardíes»⁴.

Sin embargo, esta asunción de nuevos ciudadanos que caen bajo el amparo de las autoridades consulares de un país toma un nuevo cariz al tratarse de la constitución de un derecho de todos los ciudadanos de los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea.

² El Profesor Vilariño Pintos habla de «un constante flujo y reflujo de la actividad consular». Entre otros, se describe en VILARIÑO PINTOS, E., «La institución consular: debate conceptual abierto», *op. cit.*, pág. 1233.

³ Así está establecido en el artículo 20 (2) (c) y 23 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea y en el artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

⁴ VILARIÑO PINTOS, E., «Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea», pág. 434, en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, núm. 2, 1995, págs. 417-444.

Por ello, es objeto de este trabajo el abordar en primer lugar, y con carácter general, cuáles son las nuevas tensiones a las que se está viendo sometida la actividad consular. Posteriormente, se analizará de manera más concreta cuál es la situación actual del desarrollo del derecho de los ciudadanos de la Unión ya citado. Para ello, nos centraremos en la negociación de una nueva Directiva⁵ que supone el desarrollo legislativo previsto por el artículo 23 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —en adelante, TFUE— *in fine*⁶. El apoyo a este desarrollo legislativo está lejos de ser unánime y, por ello, en este trabajo nos queremos ocupar de analizar cuáles son aquellos aspectos cuya puesta en práctica entrañaría serias dificultades y cuáles otros pueden ser mejorados.

No es una novedad en los estudios realizados en el seno de esta Escuela, el abordar el tema de la representación consular dentro de la Ciudadanía europea. Si bien, este trabajo aporta una nueva dimensión a dichos estudios al centrarse en el impacto que estos cambios tienen sobre nuestros servicios consulares y al hacer una reflexión más amplia y general sobre la evolución de la Ciudadanía europea por una parte y, de la naturaleza de la protección y de la asistencia consulares, por otro. Como refleja IRWIN STEWART al referirse al estudio de la actividad consular «los autores se han mostrado propensos a copiarse unos a otros, porque ésta es la manera más fácil de tratar un tema poco satisfactorio»⁷. Pues bien, es nuestro objetivo salvar esa dificultad y satisfacer la necesidad de profundizar en el análisis de una realidad que, aunque parezca teórica, está muy lejos de serlo pues afecta potencialmente a diario al ejercicio de nuestro oficio diplomático y consular, más aun en momentos de restricciones presupuestarias y de personal⁸.

Se trata, además, de hacer un estudio omnicomprendivo de todas las posturas diferentes que existen acerca del debate de la expansión de la actividad consular a través de la consolidación de la Ciudadanía europea. Para ello, tanto en el material que ha sido objeto de estudio previo como en las entrevistas y conversaciones mantenidas hemos querido escuchar a todas las voces implicadas.

Por último, con este estudio se pretende llevar al lector una reflexión más general sobre la capacidad expansiva del Derecho de la Unión Europea. En al-

⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros* (doc.COM (2011) 881 final), de 14 de diciembre de 2011.

⁶ El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección».

⁷ STEWART, I., *Consular privileges and immunities*, Nueva York, 1926, pág. 11, referido en NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. y MARTÍ MARTÍ, X., *La función consular en el derecho español*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 3ª Edición actualizada, Madrid, 2009. Pág. 64

⁸ Así lo sintetizan LEIRA y NEUMANN «*the sheer amount of consular work presents a serious drain on the resources of foreign services*». Cf. LEIRA H. and NEUMANN I. B., «Consular Diplomacy», in KERR P. and WISEMAN G., (Ed.) *Diplomacy in a globalizing world: Theories and practices*, Oxford University Press, New York, 2013, pág. 172.

gunos casos, como es éste, la presión reguladora lleva a causar distorsiones en la propia ordenación de los Estados y en algunas ocasiones, de incidir en ámbitos eminentemente soberanos como la protección y asistencia consulares a los ciudadanos. Se muestran, pues, dos tensiones contrapuestas, por una parte, la Comisión Europea y del Parlamento Europeo con una visión mucho más intervencionista y tendente a la regulación exhaustiva, y la de los Estados miembros —eminentemente los más grandes— que, pese a ser como es el caso de España profundamente europeísta, con una práctica en este campo mucho más asentada, ven con dificultad la digestión de una transformación que lleve a crear una especie de «megaconsulados europeos». Es, una vez más, una de las tensiones consecuencia de la fricción de dos ordenamientos jurídicos y de dos visiones acerca de la soberanía. Si bien, estas fuerzas contrapuestas son, a su vez, uno de los principales motores del avance del proyecto europeo. Durante casi sesenta años este proyecto se ha venido nutriendo del debate y de la negociación, y esta es una prueba más de ello. Si bien, es este espíritu de debate a nuestros ojos la principal virtud del proyecto europeo y el que ha convertido a la Unión Europea en un modelo de integración sin parangón.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ACTIVIDAD CONSULAR Y SU VINCULACIÓN CON LA CIUDADANÍA EUROPEA

Antes de adentrarnos en el tema central de este trabajo, hemos considerado de gran interés el hacer unas reflexiones previas acerca de la situación actual de la actividad consular puesto que ello nos va a llevar a entender mejor el debate que surge entre los Estados miembros a la hora de materializar ese derecho del artículo 23 TFUE al que ya hemos hecho alusión. Asimismo, haremos una breve referencia a la posición de la Administración consular española en este momento puesto que ello también nos ayudará a comprender mejor dónde se encuentran los límites y dónde las posibilidades de mejora que nos disponemos a estudiar. Por último, es preciso dedicar una reflexión el impacto que ha tenido el desarrollo de la Ciudadanía europea en la creación de nuevas obligaciones en materia consular para los Estados miembros.

A. Consideraciones generales

El Barón FERDINAND DE CUSSY en 1851 en sus «Règlements consulaires» recordaba aquella lapidaria sentencia de Chateaubriand que decía «*Les temps des Ambassadeurs est passé, celui des Consuls est revenu*»⁹. A pesar de lo manido de la frase y de las diferentes interpretaciones que se le puede dar, refleja cierta realidad que se ve confirmada casi dos siglos después.

Mientras que la función diplomática clásica está en un proceso de readaptación para convivir con la acción de nuevos actores estatales y no estatales o con la diplomacia directa —propia de las visitas de Estado y oficiales y con conferencias de Jefes de Estado y de Gobierno—, los movimientos migratorios y el auge del turismo¹⁰ de las últimas décadas vuelven a hacer del consulado una institución clave fundamen-

⁹ Referido en NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. y MARTÍ MARTÍ, X., *op. cit.* pág. 66.

¹⁰ De acuerdo con los estudios realizados por la Organización Mundial del Turismo en su «Barómetro OMT del Turismo Mundial» *las llegadas de turistas internacionales crecieron un 5% en 2013 hasta alcanzar los 1.087 millones y para 2014, la OMT prevé un crecimiento de entre el 4% y el 4,5%, superando nuevamente las proyecciones a largo plazo existentes. Información disponible en <http://media.unwto.org/es/press-release/2014-01-20/el-turismo-internacional-supera-las-expectativas-con-52-millones-llegadas-a>. Consultado por última vez el 27 de agosto de 2014.*

talmente para la atención de ciudadanos propios a través de las diferentes acciones de protección y asistencia consulares y a extranjeros al encargarse de la tramitación de visados¹¹. La globalización, que ha conllevado supuestamente la erosión de las soberanías estatales clásicas, eleva —paradójicamente— la importancia de un órgano eminentemente soberano como son los consulados¹². Esta importancia se debe no sólo al número creciente de potenciales requirentes de servicios consulares, sino a la exclusividad que se les otorga a los consulados¹³ para realizar una serie de actividades que les reconoce el Derecho internacional público. A título de ejemplo, se pueden destacar funciones como la de asistencia respecto a las personas privadas de libertad; la actuación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor para defender los derechos e intereses de los nacionales del Estado que envía, en los casos en que éstos hayan de estar representados para evitar que tales derechos e intereses se pierdan o resulten lesionados, cuando los nacionales no puedan hacerlo por sí mismos; o realizar los trámites necesarios para el traslado de fallecidos o de sus restos. En ninguno de estos casos nombrados, otras autoridades públicas, huelga decir que tampoco privadas, podrían realizar esta función.

Esta presión que podríamos denominar «cuantitativa» se conjuga con otra de carácter «cualitativo» debido a que, como consecuencia también de la propia naturaleza de los servicios públicos en una sociedad del bienestar, la ciudadanía es cada vez más exigente con los servicios prestados por la Administración. Sobre esta idea se manifiesta Maaïke OKANO-HEIJMANS cuando escribe:

«It should be emphasized that the trend of governments responding to rising public expectations is by no means limited to consular affairs. Such developments need to be considered within the broader development of changing relations between the state and citizens of the last decade, whereby the state takes up corporate standards and the citizen increasingly comes to be seen as a consumer who wants «value for Money»¹⁴.

En esta línea, algunos servicios exteriores como el británico ya hablan de «excelencia en el servicio», «consumidores», «prestación de servicios», entre otros¹⁵.

¹¹ Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación el número aproximado de visados concedidos en 2013 superó los dos millones, de los cuales la mitad correspondieron al Consulado General de España en Moscú. Cf. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/20131118_NOTA220.aspx

¹² En esta línea se pronuncian también Harvard Leira y Iver B. Neumann en LEIRA H. and NEUMANN I. B., «Consular Diplomacy», in KERR P. and WISEMAN G., *op. cit.*, pág. 161.

¹³ Entiéndase que cuando se habla de consulados, se incluyen también las Secciones Consulares de las Embajadas, cuya actividad consular como consecuencia de una «permeabilidad funcional» reconocida en el artículo 3 de la Convención de Viena de 1963 que establece: «Las funciones consulares serán ejercidas por las oficinas consulares. También las ejercerán las misiones diplomáticas según las disposiciones de la presente Convención».

¹⁴ OKANO-HEIJMANS, M., «Consular assistance and consular diplomacy», en MELISSEN, J. and FERNÁNDEZ A. M. (Ed.), *Consular affairs and Diplomacy*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden (NL), 2011, pág. 27.

¹⁵ Consular Strategy 2013-1016: Consular Excellence. Cf. <https://www.gov.uk/government/publications/consular-strategy>

De esta manera, se potencia una peligrosa tendencia a utilizar criterios del sector privado en el sector público abstrayendo de los principios del Derecho administrativo y acercándose a los mercantiles lo cual puede llevar a una distorsión de la realidad y a una confusión de los ciudadanos. El ejercicio de la actividad consular tiene unos límites claros que son los establecidos por el Derecho internacional público y la propia posibilidad de la actuación material de unos funcionarios en un país extranjero. Esta progresiva «mercantilización» de la Administración lleva a que, esgrimiendo el pago de tributos, el ciudadano desarrolle la idea de que el cónsul puede ayudarle en cualquiera de sus necesidades en el exterior aun cuando puedan exceder a aquéllas atendidas por las Administraciones públicas dentro de su país. En este sentido, se puede desarrollar una clara divergencia entre expectativas y servicios y corresponde a las autoridades consulares explicar y justificar continuamente las limitaciones de los propios servicios¹⁶.

Junto a ello, otro factor «cualitativo» se refiere al cambio del perfil del requirente de servicios consulares debido en gran parte a la irrupción del fenómeno del turismo de masas. Mientras que tradicionalmente los requirentes de servicios consulares eran comerciantes o más tarde, desde los países europeos, migrantes laborales, hoy son los viajeros los que van absorbiendo progresivamente la atención de los consulados. En estos casos, los viajeros llegan cada vez en mayor número a lugares remotos poco accesibles, están expuestos en mayor medida a accidentes de transporte o a abusos de cualquier tipo lo cual les sitúa en una posición de vulnerabilidad que lleva a la necesidad de asistencia consular en un mayor número de casos. Así se pronuncian LEIRA y NEUMANN al afirmar con una expresión muy afortunada que *«the focus has shifted from the mobility of goods to the mobility of people»*¹⁷.

Finalmente, hay que hacer referencia al peso que ganan los medios de comunicación en el tratamiento de los casos consulares y que, de alguna manera, pueden ejercer una presión sobre el propio desarrollo, forma y tiempos, de la asistencia consular que no siempre han de redundar en beneficio del éxito de la misma. Como constata OKANO-HEIJMANS, el impacto en los medios de comunicación y «politización» de los casos consulares¹⁸ es cada vez mayor. Las causas de este aumento del interés mediático son dos fundamentalmente. Por una parte, el crecimiento del número de medios en versión tanto tradicional como digital ha hecho que el «hambre» de noticias sea mayor, así como que los medios hayan ampliado el espectro de noticias que se cubren¹⁹. Esto es también debido, como es lógico, a la mayor

¹⁶ El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio de Australia a través de su «Estrategia Consular» ha reflejado un interesante debate acerca de los cambios que se abordan en este capítulo. Cf. <http://www.dfat.gov.au/dept/consular/>

¹⁷ LEIRA H. and NEUMANN I. B., «Consular Diplomacy», in KERR P. and WISEMAN G., (Ed.) *op. cit.*, pág. 172.

¹⁸ OKANO-HEIJMANS, M., «Consular assistance and consular diplomacy», *op. cit.*, pág. 25.

¹⁹ Consecuencia de este crecimiento del interés de los medios por cubrir casos relacionados con la asistencia y consular es el programa «Encarcelados» del canal de televisión español «La Sexta» dedicado a mostrar la vida de ciudadanos españoles cumpliendo penas privativas de libertad en centros

facilidad del acceso a las noticias por los propios medios debido al desarrollo de las telecomunicaciones que permiten informar rápidamente desde cualquier punto del planeta donde esté un conciudadano en situación de necesidad. Por otra parte, surge también la posibilidad que hoy tenemos los ciudadanos de movilizarnos por una causa y hacerla llegar rápidamente al conocimiento de la opinión pública gracias a las nuevas tecnologías. Casos paradigmáticos de estas movilizaciones ciudadanas a favor de una causa en el ámbito consular se dan fundamentalmente en los casos de detenidos o presos, de sustracción internacional de menores, de adopciones internacionales o para lograr inscribir en los correspondientes registros civiles como propios los niños nacidos fruto de una gestación subrogada. Este aumento de interés que, por sí mismo, redundaría en un fortalecimiento del derecho de información, puede suponer un obstáculo en algunas ocasiones. Ello está vinculado a varios factores, por ejemplo, a que, los detalles de muchas negociaciones entre autoridades gubernamentales se lleven en un plano de conversaciones discretas, a la necesidad de la protección de datos de los afectados, o de los intereses de los menores.

Por todo ello, se constata el fortalecimiento de la institución consular que conlleva un seguimiento estrecho de sus actividades y que exige que ésta haya de readaptarse para convivir con estos cambios para evitar, finalmente, que pueda «morir ahogada de éxito».

B. El caso de España

España, al igual que el resto de los países de nuestro entorno y aquéllos con sociedades similares, participa de las mismas tendencias que están modificando el panorama en el que se han de desarrollar los servicios consulares actuales y que hemos abordado en el apartado anterior.

Por un lado, han aumentado los españoles residentes en el exterior, así como también se ha incrementado el número de nacionales que en sus vacaciones cruzan nuestras fronteras para pasar sus vacaciones o de aquéllos que viajan por motivos de trabajo. En la siguiente tabla se observa, sobre datos del Instituto Nacional de Estadística, el incremento progresivo de españoles en el exterior en un breve plazo de tiempo de cinco años. Hay que señalar que los datos oficiales recogidos se refieren al padrón, es decir, aquellos españoles dados de alta en los Registros de Matrícula. Las estadísticas no son, por lo tanto, un reflejo perfecto de la realidad, puesto que para tener datos exactos habría que incluir a aquellos que no se dan de alta en los consulados correspondientes y, a efectos estadísticos, siguen contabilizando como residentes en España. No obstante la matización,

penitenciarios extranjeros. Según la propia información reflejada en la página web del programa «gracias al trabajo periodístico del equipo de «Encarcelados», la Cámara Baja insta al Gobierno a prestar mayor atención a los condenados en el extranjero en el terreno económico y jurídico, así como a mejorar los trámites para agilizar los traslados a centros españoles». Cf. <http://www.lasexta.com/programas/encarcelados/>. Consultado por última vez el 31 de agosto de 2014.

aunque las cifras de españoles en el exterior son superiores a las mostradas, a efectos de observar la tendencia ascendente, los datos aportados nos sirven de orientación.

Tabla 1: Evolución del número de españoles en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE)

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número	1.471.691	1.574.123	1.702.778	1.816.835	1.931.248	2.058.048

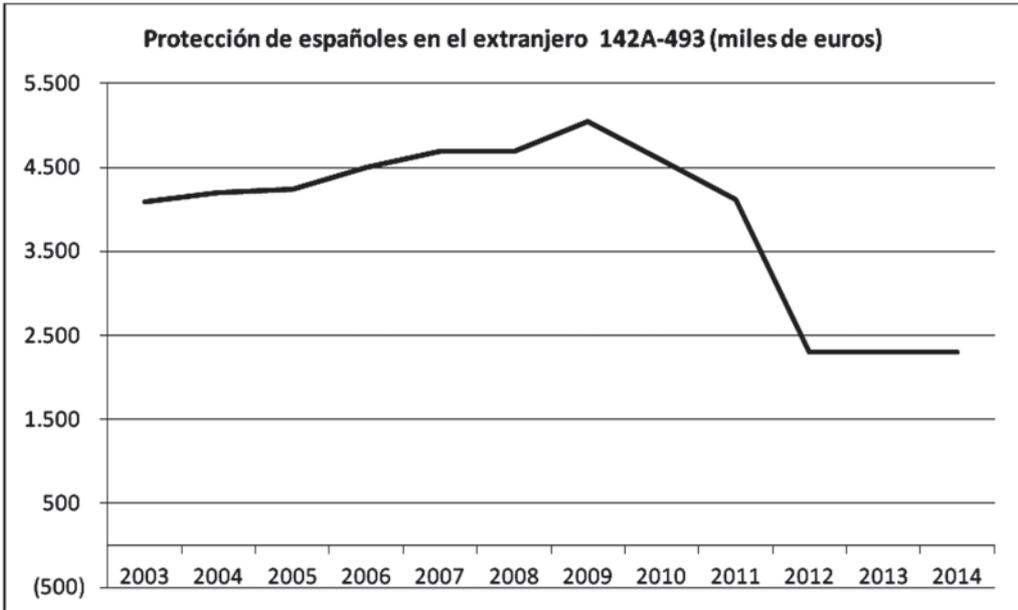


Nota: elaboración propia a partir de los datos de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística.

Por otro lado, las restricciones presupuestarias también han afectado a las dotaciones destinadas a la protección y a la asistencia consular como se observa en la tabla y gráfico insertados a continuación. Si bien, con un notable esfuerzo por parte de sus responsables, se ha intentado que los ciudadanos hayan seguido recibiendo la mejor atención en cada caso. De igual modo, los temas consulares son cada vez con mayor frecuencia objeto de información y debate en los medios de comunicación.

Tabla 2: Evolución del presupuesto destinado a la protección de españoles en el extranjero (Programa 142A-493)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Monto presupuestado (miles de euros)	4.089	4.200	4.243	4.501	4.690	4.690	5.040	4.585	4.112	2.305	2.305	2.305
Variación interanual	N.D.	2,7%	1%	6,1%	4,2%	0%	7,5%	-9%	-10%	-44%	0%	0%



Nota: elaboración propia a partir de los datos de los Presupuestos Generales del Estado publicados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Asimismo, los servicios consulares de España tienen unas características particulares que merece la pena destacar. En primer lugar, España tiene una amplísima red consular sólo comparable con la de los países más grandes de la Unión Europea como son Francia²⁰, Reino Unido²¹, Alemania²² o Italia²³. En concreto, España cuenta con 91 Consulados Generales, 4 Consulados, 92 Secciones Consulares de Embajadas y, a todo ello, se les suman 375 Oficinas Consulares honorarias²⁴.

²⁰ Francia cuenta con 92 Consulados Generales y Consulados, 135 Secciones Consulares en Embajadas y aproximadamente unos 500 Consulados Honorarios de acuerdo con los datos ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores francés. Cf. <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-ministere-des-affaires-22556/>.

²¹ Reino Unido cuenta de acuerdo con los últimos datos aportados con 43 Consulados Generales, 22 Consulados, 94 Secciones Consulares en Embajadas y 50 en las *High Commissions de la Commonwealth*. Sobre los Consulados Honorarios no se ofrecen datos. Cf. <https://www.gov.uk/government/world/organisations>

²² Alemania cuenta según los datos publicados por su Ministerio de Asuntos Exteriores con 61 Consulados Generales y Consulados, 80 Secciones Consulares en Embajadas y 345 Consulados Honorarios. Cf. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/03-WebseitenAV/Uebersicht_node.html

²³ Italia cuenta de acuerdo con datos de 2013 con un total de 86 oficinas consulares, que se dividen en 9 Consulados Generales de Primera Clase, 56 Consulados Generales, 3 Consulados de Primera Clase, 15 Consulados y 3 Agencias Consulares. Entre 2012 y 2013 se cerraron 6, lo cual nos da una idea del proceso de racionalización por el que también están atravesando otros países de nuestro entorno. Cf. <http://www.esteri.it/MAE/pubblicazioni/AnnuarioStatistico/Annuariostatistico2014.pdf>

²⁴ Las funciones de los cónsules honorarios por nuestra legislación están muy tasadas y limitadas. Su regulación específica se encuentra en el Real Decreto 1390/2007, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero. Publicado en el *BOE* núm. 272, de 13 de noviembre de 2007.

En lo que respecta su regulación, hay que destacar que ésta se encuentra bastante fragmentada como ya lamentaba TORROBA SACRISTÁN en 1927 escribiendo: «las disposiciones legales y que definen y regulan las funciones consulares —aún las emanadas del Ministerio de Estado— suelen ser harto incompletas, carecen de coordinación y enlace (...) y se hallan diluidas en multitud de textos dispersos»²⁵. Por todo ello, para adentrarse en lo que a los efectos de este trabajo interesa que es la protección y la asistencia consulares, hay que referirse fundamentalmente a textos internacionales junto con algunas disposiciones de carácter muy general de origen ya nacional. Por un lado, entre las internacionales, es referencia indispensable la Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares de 24 de abril de 1963²⁶, del cual 177 Estados son parte, entre ellos España desde el 5 de marzo de 1970²⁷. Dicha Convención en su artículo 5 recoge una lista no exhaustiva de las funciones consulares, refiriéndose desde diferentes dimensiones a la protección y asistencia de los ciudadanos del Estado que envía. Asimismo, España es parte del Convenio europeo de relaciones consulares, de 11 de diciembre de 1967²⁸ que también contempla la asistencia y protección consular y detalla la forma de ejercerla en algunos supuestos como es en el caso de nacionales detenidos. Asimismo, hay que tener en cuenta los acuerdos bilaterales celebrados por España y que contienen cláusulas de carácter consular con varios Estados iberoamericanos y con Andorra²⁹. El Derecho de la Unión Europea también genera obligaciones en el ámbito consular como es la disposición de la cual nos ocupamos en este trabajo.

Por otro lado, en el ámbito del Derecho nacional, nos encontramos con disposiciones de carácter general. La reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado³⁰ en su artículo 2, letra j, establece que «son objetivos de la Política Exterior de España: j) La asistencia y protección a sus ciudadanos, así como la protección de los intereses económicos de España en el exterior». También en el artículo 3, letra g, dice que «Los principios rectores de

²⁵ TORROBA SACRISTÁN, J., *Derecho Consular. Guía práctica de los Consulados de España*, Madrid: Rivadeneyra, 1927, pág. 51. Citado por NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J., *op. cit.* pág. 71

²⁶Cf. Texto y estado de ratificaciones en el siguiente enlace de la página de tratados de la Organización de las Naciones Unidas: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en

²⁷Cf. *BOE* núm. 56, de 6 de marzo de 1970.

²⁸Cf. Instrumento de ratificación publicado en el *BOE*, núm. 84, de 8 de abril de 2011. Dicho Convenio ha entrado en vigor el 9 de junio de 2011 para los cinco Estados parte hasta el momento. Éstos son España, Georgia, Grecia, Noruega y Portugal.

²⁹MARTÍ MARTÍ, X., La actividad consular de España en el extranjero, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 21, junio 2011. Referido en pág. 12: «junto a los convenios concluidos con Argentina (firmado el 3 de junio de 1988 y publicado en el *BOE* núm. 205 de 28 de agosto de 1989), Brasil (23 de julio de 1992, publicado en el *BOE* núm. 162 de 8 de abril de 1994), Chile (19 de octubre de 1990, publicado en el *BOE* núm. 223 de 17 de septiembre de 1991) o México (11 de enero de 1990, publicado en el *BOE* núm. 169 de 16 de julio de 1991), se encuentran los convenios concluidos con países como Albania (22 de noviembre de 2001, publicado en el *BOE* núm. 54 de 4 de marzo de 2003), Guinea Ecuatorial (23 de octubre de 1980, publicado en el *BOE* núm. 178 de 27 de julio de 1981), Marruecos (4 de julio de 1991, publicado en el *BOE* núm. 49 de 26 de febrero de 1993), Rusia (12 de abril de 1994, publicado en el *BOE* núm. 247 de 16 de octubre de 1995) o Ucrania (8 de octubre de 1996, publicado en el *BOE* núm. 252 de 21 de octubre de 1997)».

³⁰ Publicada en el *BOE*, núm. 74, 26 de marzo de 2014.

la Política Exterior de España (...) se orientarán a la asistencia y protección de los españoles, y al apoyo a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior». Se hace, asimismo, una referencia en el artículo 40 que regula el Grupo de Emergencia Consular, en el artículo 41 cuando se refiere a las competencias del Servicio Exterior del Estado. Finalmente, en el artículo 47.1 se dice que «Las Oficinas Consulares son los órganos de la Administración General del Estado encargados del ejercicio de las funciones consulares y especialmente de prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior. Las Oficinas Consulares ejercerán las funciones que les atribuyen la normativa vigente, el Derecho Internacional y los tratados internacionales de los que España es parte». Con rango inferior a la ley, sigue en vigor el artículo 24 del Reglamento de la Carrera Consular de 27 de abril de 1900³¹, que dice: «Como agentes de la Administración, corresponde a los Cónsules dar protección y apoyo a los súbditos españoles que se encuentren en su distrito». También de rango inferior a ley, es el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación³². En su artículo 1, establece, de manera general que corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación «proteger a los españoles en el exterior». Ya en el artículo 15 dedicado a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, y en concreto en su punto 1 se dice que a ella «le compete, asimismo, la propuesta, elaboración y aplicación de la política en materia de protección y asistencia a los ciudadanos españoles en el extranjero». Según su apartado 2, letra a, le corresponde: «la propuesta y ejecución de la política de protección de los españoles en el extranjero, con particular atención a los españoles migrantes; la coordinación de la acción de las oficinas consulares en la gestión de los servicios que la Administración General del Estado presta en el extranjero; así como la supervisión de los consulados honorarios de España», letra b «La propuesta y aplicación de las actuaciones en materia de asistencia social a los españoles en el extranjero, en particular en materia de socorros y repatriaciones», letra e «La asistencia, a través de las oficinas consulares de España, a los españoles que integran los nuevos flujos migratorios así como a aquellos que se encuentran desplazados en el exterior». Estas funciones estarían en concreto encomendadas a la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular. Asimismo, el artículo 15.2, letra c, también le atribuye a la citada Dirección General «la gestión de emergencias y situaciones de crisis que afecten a los españoles en el exterior» que no atribuye a ninguna unidad en concreto pero que, en la práctica le corresponde a la Unidad de Emergencia Consular y que supone una importante omisión del Real Decreto pero que no está recogida en el mismo por tratarse de una unidad con rango inferior a la Subdirección General y que por lo tanto y de acuerdo con el artículo 10.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Or-

³¹ Publicado en la *Gazeta de Madrid*, núm. 135, de 15 de mayo de 1900. Su versión escaneada se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1900/135/A00768-00776.pdf>

³² Publicado en el *BOE*, núm. 36, de 11 de febrero de 2012.

ganización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³³, se crean, modifican y suprimen por Orden Ministerial.

El resto de alusiones a la protección y asistencias consulares se puede encontrar, por un lado, en órdenes ministeriales con rango de reglamento y, por lo tanto, son disposiciones legalmente vinculantes para los ciudadanos. Sin embargo, por otra parte, el grueso de la regulación se encuentra fundamentalmente en Órdenes Circulares y en Instrucciones de Servicio que, hay que recordar, son textos auto-organizativos de la Administración, que no generan derechos directamente para los ciudadanos.

De tal manera que, esta detallada enumeración, lejos de ser una lista tediosa, nos lleva a extraer dos conclusiones. En primer lugar, en ninguna disposición de nuestra legislación se encuentra definido cuáles son los casos tasados de manera exhaustiva de protección y asistencia consular. No obstante, no se trata, en absoluto, de una anomalía de nuestro ordenamiento jurídico, sino que es característica común de la mayor parte de los países de nuestro entorno jurídico³⁴, a pesar de que sería deseable una regulación sistemática en este ámbito para garantía tanto de los ciudadanos como de los propios funcionarios que ejercen funciones consulares. En segundo lugar, hay que incidir en que en ninguno de estos textos se hace referencia a la obligación de proteger o asistir, por parte de las autoridades consulares, a ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea no representados. Si bien del mismo modo, es necesario decir que, sin necesidad de reflejar esta obligación de representación en la legislación de origen nacional, España está enteramente vinculada por las disposiciones legales del Derecho de la Unión Europea. Sin embargo, esta omisión da una idea de que la obligación de ampliar dicho servicio de la Administración Pública a todos los que gozan de la Ciudadanía europea todavía no ha calado en nuestro legislador. Al margen de esta apreciación, esta cuestión de la falta concreta de definición plantea un problema fundamental a la hora de cumplir con las obligaciones que se derivarían de la Directiva que está siendo discutida por parte del legislador de la Unión Europea y que, como se verá, incorpora una serie de detalles que ni siquiera están regulados en las disposiciones nacionales.

Por otro lado, la otra conclusión que ha de extraerse es que, en todo caso, la protección y la asistencia consulares son contempladas como un derecho de carácter prestacional a los ciudadanos por parte de la Administración Pública. Por sus propias características, su acotamiento, exigencia y control jurídico de su ejercicio por medio de los recursos ya sean de carácter administrativo o en el ámbito ya jurisdiccional es mucho más complejo³⁵.

³³ Publicada en el *BOE*, núm. 90, de 15 de abril de 1997.

³⁴ Una excepción es la República Federal de Alemania que dispone de una Ley Consular de 11 de septiembre 1974, «*Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse (Konsulargesetz)*», publicada en la *BGBI*, nr. 109, de 14 de septiembre de 1974.

³⁵ Mucho más allá y, aunque no se trate de un país de la Unión Europea, va Australia al negar el carácter de «derecho» de los servicios consulares. Así, lo expresa de manera tajante en su «Estrategia Consular» —ya nombrada— al decir: «*There is no «right» to consular services, nor is there any legislative requirement for the Government to provide those services. It is accepted practice that governments help their citizens abroad in certain situations.*».

A ello se une que algunos conceptos básicos en el ámbito del ejercicio de la protección y de asistencia consular son también difícilmente determinables *a priori*. Por ejemplo, la emergencia utilizada como requisito para determinar si procede o no una evacuación de los ciudadanos es un término jurídico indeterminado y entra dentro del espectro de aquéllas intervenciones que han de ser decididas en base al caso concreto por parte de la Administración. También cuando se habla, dando otro ejemplo, de un ciudadano en dificultades en un país extranjero o sin medios económicos, no se puede determinar si se considera que es suficiente que dicho ciudadano no disponga en ese momento de medios económicos lo que determinaría la entrega de una suma de dinero —con compromiso de reembolso— por parte de las autoridades consulares, o hay que favorecer que lo pague un familiar. Pero también nos podemos preguntar qué sucedería si no hay vínculo alguno con la familia. Así se nos podría plantear el dilema de que trataríamos de manera desigual a dos ciudadanos porque uno tiene vínculo con su familia y puede hacer una transferencia de fondos y a otro que no la tiene. Todo ello nos lleva a concluir que es difícil acotar casos generales y ante los cuales se haya de actuar siempre de manera idéntica puesto que, como repiten en muchos casos los funcionarios consulares en lenguaje sencillo, «la realidad supera la ficción», en especial la imaginación jurídica que supone la regulación de antemano y en detalle. De ahí que opere con especial intensidad en este campo un margen de maniobra en el ejercicio de las potestades administrativas —lo que, recordemos, no supone en ningún caso el actuar en los márgenes de la ley—. Por ello, y volviendo de nuevo al anteproyecto de la Directiva de la Comisión, el insistir en una mayor determinación del tipo de protección y asistencia a la que tendrían derecho los ciudadanos no representados supone una tarea harto difícil que chocaría con la flexibilidad que se impone en la práctica. Se trata de una tarea que se convierte en casi titánica cuando nos enfrentamos con veintiocho sistemas jurídicos muy diferentes entre sí en lo que respecta a las funciones consulares y a su contenido como han reflejado los diferentes estudios comparativos realizados en la materia³⁶.

C. El desarrollo de la Ciudadanía europea

Antes de avanzar en nuestro análisis, es preciso vincular este estudio con el desarrollo de la Ciudadanía europea. Esto se debe a que este reconocimiento de la representación en materia de protección y asistencia consulares se ha querido integrar en el ámbito de la Ciudadanía europea. Se podía haber encontrado el anclaje jurídico de esta representación como una intensificación en la cooperación entre Administraciones en el exterior, si bien, debido al impacto que tiene en la

³⁶ En esta línea se trazan las conclusiones del «*Care Project: Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*». Disponible en el siguiente enlace: <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>.

vida de los ciudadanos, se le ha dotado de esta pátina de legitimidad ciudadana al constituir un servicio a los ciudadanos y por ello se integra como un derecho propio de la ciudadanía en la enumeración que se hace en el artículo 20 TFUE.

La creación del concepto de Ciudadanía europea tiene su origen ya en los años 70, de hecho el informe Tindemans de 29 de diciembre de 1975 marca la aparición del concepto «Europa de los ciudadanos». Fue ya en la Conferencia Intergubernamental que se creó para sentar las bases de una Unión Económica y Monetaria que luego pasó a introducirse en el Tratado de Maastricht cuando se incorporó el concepto formalmente dentro del nuevo Tratado de la Unión Europea. De hecho, España fue uno de los principales impulsores de esta Europa de los ciudadanos. Este impulso puede explicarse quizá porque uno de los objetivos políticos de la época en la que se planteó era dotar al proyecto europeo de una imagen que fuera más allá de las bondades exclusivas de la creación de un mercado único y generar beneficios también directos para los ciudadanos al margen de aquéllos que estaban puramente vinculados al comercio y a la economía³⁷. Así, la delegación española en esta Conferencia intergubernamental presentó un Memorándum sobre Ciudadanía europea³⁸, precisamente para dar una nueva visión de lo que antes para todos era esencialmente la Comunidad Económica Europea, subrayando el adjetivo de «económica» yendo más allá. Incluso los tribunales pronto también tuvieron la oportunidad de ratificar por la vía jurisprudencial³⁹ la nueva dimensión que tomaba la recién creada Unión Europea y que, ya tras el Tratado de Lisboa, ha absorbido a las anteriores Comunidades.

Como indica el Profesor BRU, el Capítulo IV, referida a la Europa de los ciudadanos introducido con el Tratado de Maastricht presenta dos líneas de acción: por un lado, protección de los derechos del individuo y, por otro lado, el establecimiento de medidas a través de las cuales sea perceptible mediante señales externas, el nacimiento de una «conciencia europea»⁴⁰. Por ello, es ése el momento en que hay que buscarse esas señales externas y el hoy artículo 23 TFUE es una de ellas. Los propios impulsores del proyecto comunitario creen, en este punto de la

³⁷ En palabras del Prof. JIMÉNEZ PIERNAS «con el TUE, se quiebra esa dimensión preferentemente socioeconómica en la naturaleza de los derechos y se avanza en el reconocimiento de un conjunto de derechos políticos estrechamente relacionados con el propio nacimiento de la UE». Cf. JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ F. M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y europeos «Francisco de Vitoria», Marcial Pons, Madrid, 2006, pág. 450.

³⁸ Cf. Doc. SN 3940/90, de 24 de septiembre.

³⁹ Véase en el caso *Baumbast* (Caso C-413/99, *Baumbast y R v. «State for the Home Department»*, sentencia de 17 de septiembre de 2002) en cuya sentencia el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró la separación entre las reglas propias del mercado único de las propias de la ciudadanía. Asimismo, reiteró que las disposiciones relativas a la ciudadanía gozan también de la aplicación directa fuera completamente de la dimensión económica del proyecto comunitario inicial.

⁴⁰ BRU PURÓN, C.M., *La ciudadanía europea*. Editorial Sistema, Fundación Sistema, Madrid, 1994, pág. 15.

evolución de la integración europea, que el mismo éxito del proceso exige que se busque dotarse de un contenido político y de otorgarles un papel a los ciudadanos. De nuevo el Profesor BRU habla de correlato lógico entre la evolución de la Unión Europea y la ciudadanía que goce de unos derechos similares al menos en lo que corresponde en su relación con las instancias supranacionales. De nuevo, la lógica la encontramos en los clásicos. Cicerón afirmaba que «no hay *civitas sin cives*», y va más allá, porque a estos *cives* hay que dotarlos de derechos iguales:

«Como la ley es el vínculo de la sociedad civil, y el derecho es la igualdad de la ley, ¿qué derecho puede mantener a la sociedad de los ciudadanos cuando son éstos desiguales? Porque, si no conviene igualar las fortunas, si tampoco pueden ser iguales las inteligencias de todos, sí que deben ser iguales los derechos de los que son ciudadanos de una misma república. Pues, ¿qué es una ciudad sino una sociedad en el derecho de los ciudadanos?⁴¹»

Para mayor concreción, el artículo 2 TUE incluye dentro de los cinco objetivos de la UE el de «reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión». En consecuencia, desde ese momento no sólo basta con reconocer una nueva dimensión, sino que hay que dotarla de un contenido. Como señala la Profesora ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, el tema de la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior «evoca la idea de que los ciudadanos de la Unión contamos con un respaldo firme por parte de ésta cuando nos encontramos en el exterior»⁴². El derecho del que nos ocupamos en este trabajo tiene unas características esenciales como son el que se ocupa de aquellos ciudadanos que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad en el exterior y además lo garantiza a todos por igual y esto genera un especial interés para aquellos que quieren mostrar de forma rápida y evidente las virtudes de esta nueva ciudadanía. De ahí quizá se entienda el énfasis que se ha puesto en el desarrollo legislativo sin detenerse a ver las dificultades de ponerlo en marcha dentro del marco ya establecido tanto de carácter nacional en una actividad eminentemente soberana, como de Derecho internacional público. Para finalizar con esta vinculación entre el tema estudiado y el concepto de Ciudadanía europea, podemos apuntar a las elocuentes declaraciones en 2006 de la entonces Comisaria de Relaciones Exteriores Benita FERRERO-WALDNER: «*consular cooperation is important for our citizens to experience the added-value of the EU working together when they are abroad*»⁴³.

⁴¹ CICERÓN, M. T., *Sobre la República*. Biblioteca Clásica Gredos, Editorial Gredos, Madrid, 1984, págs. 68 y 69.

⁴² ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 11, 2º Semestre, 2006. Pág. 11.

⁴³ Okano Heijmans, *Consular Assistance and Consular Diplomacy*, en MELISSEN, J. and FERNÁNDEZ A. M. (Ed.), *op. cit.*, pág. 38.

III. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA EN MATERIA CONSULAR A LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN EN EL EXTERIOR

El derecho cuyo estudio es objeto de esta memoria es, como hemos visto, una expresión de la Ciudadanía europea. Si bien, antes de la creación del concepto mismo de la Unión Europea, ya había referencias a esta protección consular por parte de otros Estados miembros. Como se ha visto, la representación en el ámbito de la protección consular no es una práctica desconocida en la historia de la actividad consular y, además, está amparada por el Derecho internacional⁴⁴. Por ello, es natural que entre Estados socios, éstos hayan tratado de favorecer esta cooperación en el ámbito consular incluso antes de concebirlo como una materialización de la Ciudadanía europea⁴⁵. Así, podemos afirmar que, dicha colaboración en el ámbito consular pasa a ser algo del ámbito intergubernamental y propio de relaciones entre Estados amigos a experimentar una transformación, en virtud de la cual empezamos a hablar de «derecho» de los ciudadanos.

En el ámbito europeo, ya en la *Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart* de 19 de junio de 1983, los Jefes de Estado y de Gobierno allí reunidos destacaban la necesidad de reforzar la cooperación política con varias medidas entre las que estaba el fomentar una «cooperación más estrecha entre las representaciones de los Estados miembros en los terceros países en el plano diplomático y administrativo». En 1984, el Comité Político de la Cooperación Política Europea plantea ya la creación de un grupo de trabajo de cooperación consular⁴⁶ en terceros países para determinar «la actuación a seguir en situa-

⁴⁴ Así lo indica el artículo 8 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963: «Ejercicio de funciones consulares por cuenta de un tercer Estado: Una oficina consular del Estado que envía podrá, previa la adecuada notificación al Estado receptor y siempre que éste no se oponga, ejercer funciones consulares por cuenta de un tercer Estado, en el Estado receptor».

⁴⁵ Entre Estados miembros de la Unión Europea existen también Tratados previos a la entrada en vigor del TUE o de la adhesión de los Estados miembros en cuestión que incluye la cláusula de asistencia consular recíproca y que podrían plantear problemas de incompatibilidad con el ejercicio del artículo 23 como se explica en el apartado dedicado a las dificultades generadas por la Directiva. Se puede destacar el Tratado de cooperación entre Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, hecho en Helsinki de 23 de marzo de 1962 o el Acuerdo sobre cooperación y asistencia consulares entre los gobiernos de la República de Letonia, la República de Estonia y la República de Lituania de 5 de febrero de 1999.

⁴⁶ Más conocido como COCON en la jerga de la Unión Europea

ciones catastróficas o crisis políticas, en las visitas a detenidos o secuestros de menores»⁴⁷. Poco después, con ocasión de la firma del Acta Única Europea, en el seno de la Cooperación Política Europea se señalaba que «los Estados miembros examinarán la posibilidad de prestar ayuda y asistencia en terceros países a los nacionales de los Estados miembros que no tengan representación en los mismos». El Comité Político de la Cooperación Política Europea incluso va más allá y en marzo de 1993 ya adopta unas directrices en el seno del Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares de la misma, que, no siendo jurídicamente vinculantes, marcan unas pautas de actuación para actuar en caso de fallecimiento, accidente, enfermedades graves, arresto o detención con respecto a ciudadanos de otros Estados miembros de las entonces Comunidades Europeas no representados por sus autoridades diplomáticas o consulares en un tercer país.

En esa transformación de la que hablábamos y que lleva a desprenderse del ámbito intergubernamental, el anclaje en el Derecho primario marca un hito de gran relevancia. El Tratado de la Unión Europea —TUE, de aquí en adelante—, en su versión tras los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa, dedica el Título II a las «Disposiciones sobre los principios democráticos» y define en primer lugar la Ciudadanía europea, tema al que hemos dedicado la última parte del capítulo anterior. A pesar de que tanto el Tratado de la Unión Europea como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea tienen el mismo valor jurídico de acuerdo con lo que establece el artículo 1, párrafo tercero TUE⁴⁸, el TUE constituye el tratado básico para que, cualquier ciudadano, leyéndolo se pueda hacer una idea de qué es la Unión Europea, mientras que es el TFUE el que desarrolla lo enunciado en el TUE y detalla los procedimientos institucionales, de toma de decisiones y las cuestiones competenciales. Por ello, es el TFUE en el que ya en su artículo 20 y en el 23 enuncia el derecho a la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior. El artículo 20. Apartado 2, letra c) del TFUE establece lo siguiente:

«2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado»;

El artículo 23 TFUE desarrolla el derecho estableciendo:

«Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la pro-

⁴⁷ ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., *op. cit.*, pág. 13

⁴⁸ «La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico (...).»

tección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección.

El Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa consulta al Parlamento Europeo, directivas en las que se establezcan las medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección».

Asimismo, también como parte del Derecho primario, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es vinculante para todos los Estados miembros excepto para Reino Unido y Polonia que ejercieron *un opting-out* recogido en el Protocolo 30 del Tratado de Lisboa, contempla este derecho a la protección consular. En concreto, se inserta dentro del Capítulo V dedicado a la «Ciudadanía» con una redacción idéntica a la primera frase del artículo 23 y que será objeto de estudio detallado en la parte dedicada al análisis de la naturaleza de este derecho.

Tal y como señalaba la Profesora MANGAS MARTÍN, uno de los aspectos más característicos que hacen muy particular al antiguo artículo 20 TCE⁴⁹ que hoy constituye la primera parte del artículo 23 TFUE, es que no preveía ninguna base jurídica para su desarrollo y, por ello, en 1995, los Estados miembros adoptaron una decisión *sui generis* que, para la iuspublicista es un acuerdo de forma simplificada⁵⁰ y que fue firmada por el Presidente del Consejo de la Unión Europea, el Sr. Atienza Serna, y no por los representantes de los Estados miembros directamente.

La Decisión 95/553/CE, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares⁵¹ es el máximo desarrollo normativo que se ha tenido hasta la fecha. Algunos incluso ponen en duda el carácter vinculante de este tipo de actos, si bien, la práctica general aceptada es que estas Decisiones eran acuerdos intergubernamentales que vinculaban a los Estados miembros una vez que se habían cumplido con los trámites internos necesarios para darles cumplimiento. Así, en este caso, dicha Decisión no entró

⁴⁹ La redacción original del artículo 20 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea en la versión de Maastricht de 7 de febrero de 1992 –artículo 8C— era: «Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Los Estados miembros establecerán entre sí las normas necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección». Dicha redacción permaneció inalterada con el Tratado de Ámsterdam de 1 de mayo de 1999.

⁵⁰ MANGAS MARTÍN, A., (Dir.) *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA. Bilbao. 2008. Pág. 736

⁵¹ Decisión 95/553/CE, de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares. Publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L314/73, de 28 de diciembre de 1995.

en vigor hasta mayo de 2002. Este lapso de tiempo pone de manifiesto la resistencia que de antemano esta regulación genera en muchos Estados miembros, así como quizá también la ausencia de necesidad inmediata de tener una regulación exhaustiva sobre un derecho que se venía reconociendo de manera general como se ha visto. Hoy, en pleno debate de una nueva Directiva, quizá deberían recordarse las vicisitudes por las que hubo de pasar la Decisión para reconsiderar la posición de los actores que más defienden una nueva regulación más detallada.

Si bien, al margen del debate jurídico sobre el carácter vinculante o no de la Decisión, se impone la aplicación directa del derecho primario como ha quedado señalado en múltiples ocasiones por la jurisprudencia del TJUE⁵². De tal manera que tenemos una obligación clara por parte del Derecho primario que lleva a convertir una obligación antes exigida entre Estados a generar un derecho directamente exigible por los ciudadanos al generar las disposiciones de los Tratados una eficacia directa de carácter vertical en el ámbito de la esfera de los derechos de los particulares. Así, desde el mundo académico se ha llegado a escribir que el artículo 20 TCE «resulta más llamativo que efectivo» debido a que los desarrollos alcanzados por el derecho (en nuevas normas) son muy discretos⁵³.

Dicha Decisión permite que «todo ciudadano de la Unión Europea» se beneficie de la protección consular ante cualquier representación diplomática o consular de un Estado miembro si, en el territorio en que se encuentra, no existe: ni representación permanente ni accesible, ni Cónsul honorario accesible y competente, de su propio Estado miembro o de otro Estado que lo represente de forma permanente» —artículo 1 de la Decisión 95/553/CE—, en las siguientes situaciones: a) asistencia en caso de fallecimiento, b) asistencia en casos de accidente o enfermedades graves, b) asistencia en casos de arresto o detención, c) ser víctima de actos de violencia, e) para el socorro y la repatriación de nacionales de la Unión en dificultad» —artículo 5—, tratándose de una lista no exhaustiva. Si bien, el artículo 3 es, en nuestra opinión, la clave para la comprensión de este derecho y es que, la obligación más importante para las autoridades consulares es la de «tratar a los solicitantes como a un nacional del Estado miembro que ellas representan». Con la única excepción de las ayudas económicas que, en todo caso salvo la extrema urgencia, necesitarán la «autorización de las autoridades competentes del Estado miembro de nacionalidad del solicitante, procedente bien del Ministerio de Asuntos Exteriores, bien de la misión diplomática más próxima» —artículo 6, apartado 1—.

Como se puede apreciar, la Decisión establece, como se ha dicho, unas líneas generales de actuación al indicar cuáles son los casos clásicos en los que se va a realizar normalmente esta protección o asistencia de las autoridades consulares

⁵² La primera y más célebre sentencia sobre el efecto directo de las disposiciones de los Tratados fue STJCE *Van Gend en Loos v. Países Bajos* (C— 16/62), de 5 de febrero de 1963.

⁵³ REMIRO BROTONS, A., *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, 1997, pág. 517, citado por ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., *op. cit.*, pág. 12.

a un no nacional. También las disposiciones sobre el adelanto de ayudas económicas son muy genéricas e introducen el principio general, por otro lado evidente, de la necesidad de autorización previa. En definitiva, esta Decisión viene a plasmar un modo de actuación lógico que en la práctica ya se venía admitiendo.

España, como hemos visto, carece de una norma que con carácter sistemático regule la protección y la asistencia consular. Si bien, la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores emitió el 29 de febrero de 1996 una Orden Circular número 3.213 «Directrices sobre la protección de nacionales de la Unión Europea en terceros Estados por Embajadas y Consulados de otros países de la Unión». En ésta se recoge el texto íntegro de la Decisión junto con indicaciones de procedimiento en el ámbito de estas actuaciones. Fundamentalmente, se establece para los funcionarios con funciones consulares una obligación de mantenerse en contacto a su vez con las autoridades diplomáticas o consulares del ciudadano atendido más próximas o directamente con sus autoridades centrales en el Ministerio de Asuntos Exteriores del país correspondiente. A ello se le añade una obligación de recabar el mayor número de datos posibles de la persona para su correcta identificación en el caso de repatriación, así como la garantía de obtener un reembolso de los fondos que excepcionalmente se hubieran podido adelantar.

Es importante, no obstante, indicar como ya se ha hecho anteriormente, que una Orden Circular es un texto con carácter meramente organizativo que vincula a la Administración y que no es directamente exigible por los ciudadanos. Esto limita, por lo tanto, la capacidad de un ciudadano de poder invocar satisfactoriamente el cumplimiento de dichas líneas en el caso de que se no se siguiesen en un caso concreto ante una instancia bien sea de carácter administrativo o directamente jurisdiccional. Si bien es cierto que la Administración en el caso de apartarse de sus precedentes debería de motivarlo razonadamente. Ha de entenderse por lo tanto que la forma que tiene España de garantizar, por el momento, el contenido del artículo 23 TFUE es, en primer lugar a través de la aplicación directa de los Tratados con un principio de trato igual a los ciudadanos no representados con respecto a los nacionales en los casos de protección y asistencia consulares. En segundo lugar, la Decisión *sui generis* es, en definitiva, un texto internacional de carácter intergubernamental que crea derechos y deberes. España, habiendo cumplido con los trámites correspondientes para estar vinculada por el mismo, permite que esta Decisión despliegue sus efectos en nuestro ordenamiento jurídico. Esto ya sería suficiente para que España dé cumplimiento a la obligación de proteger y asistir a ciudadanos de la Unión Europea no representados en un tercer Estado. Finalmente, la Orden Circular 3.213 establece una serie de líneas de actuación que vinculan a la Administración exclusivamente.

Volviendo al desarrollo del derecho en el ámbito europeo, a esta Decisión le sigue la Decisión 96/409/PESC, relativa al establecimiento de un Documen-

to Provisional de Viaje⁵⁴. Por esta última se crea una suerte de salvoconducto europeo que tiene la característica fundamental de que es otorgado y firmado por una autoridad consular de otro Estado miembro del que no se es ciudadano cuando no hay acceso posible a las autoridades propias del nacional, en cuyo caso se otorgaría un salvoconducto. Dicho documento provisional permite, por lo tanto, extender el valor declarativo de la afirmación de una autoridad de un Estado para extender una presunción *iuris tantum* de que la persona que lo porta es ciudadano de un Estado determinado que no es el suyo tras la pérdida, robo, destrucción o no disponibilidad temporal del mismo, previo permiso de las autoridades del país de origen de la persona en cuestión. La obligación del permiso previo del país de origen lleva a que la participación de una autoridad consular de otro Estado miembro en el otorgamiento del documento provisional de viaje sea la de un mero «estampador de firma». No hay por ello que minimizar, ni mucho menos, el valor de esta Decisión ya que, en muchos casos, ello va a permitir que un ciudadano no representado demore sus planes de viaje o se quede bloqueado durante días por no con autoridades consulares de su país en un radio cercano. Si bien, tampoco se pueden extraer conclusiones que vayan más allá, como buscarían los defensores entusiastas de la Ciudadanía europea, de que este instrumento sea una revolución en el ámbito de los derechos ciudadanos. Se trata más bien, en opinión de la autora, de una consecuencia perfectamente lógica de la colaboración administrativa entre países socios que buscan el bienestar global de sus ciudadanos en el exterior.

Durante años este ha sido el marco jurídico que ha regulado la representación automática entre autoridades consulares y diplomáticas de los Estados miembros ante la ausencia de los de la nacionalidad de un ciudadano europeo en dificultades en un tercer país. Si bien, antes de adentrarnos en los pasos ulteriores que la Comisión Europea ha dado antes de presentar el proyecto de Directiva, sería necesario detenerse en un análisis sobre la naturaleza del derecho reconocido puesto que esto va a ayudar a entender las diferentes posturas ante la negociación de la Directiva.

A. Naturaleza del derecho

1. Análisis general

En primer lugar, antes de analizar otro orden de cosas con respecto al contenido del derecho, es preciso hacer una precisión de carácter interpretativo de la expresión utilizada en el mismo. La propia redacción del artículo ha dado lugar a que las alas imaginativas de algunos autores y de algunos funcionarios

⁵⁴ Decisión 96/409/PESC, de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 25 de junio de 1996 relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje. Publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L168, de 6 de julio de 1996.

de la Comisión Europea fuesen más allá y entendiesen que el artículo 23 TFUE amparaba también la protección diplomática. Algunos autores de gran prestigio como el Profesor VILARIÑO PINTOS siguen viendo que, en algún momento, la protección diplomática podrá ser ejercida por otro país de la Unión Europea de la que no es nacional el agraviado en cumplimiento de la propia letra del artículo⁵⁵. Sin embargo, es demasiado prematuro poder pensar que este artículo recoge el ejercicio de un derecho que por antonomasia es soberano y discrecional por parte del Estado que lo ejerce, recordemos-, frente a otro Estado y en protección de un nacional⁵⁶, a pesar de la redacción confusa del mismo. En el actual estado de cosas, tanto los Estados miembros como la principal institución concernida —la Comisión Europea— lo entienden como una protección y asistencia en el ámbito consular⁵⁷. El problema de interpretación deriva de la expresión «todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, (...), a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro». La alusión a autoridades diplomáticas ha llevado a algunos a pensar en la protección diplomática. Si bien, hay que entender, como se explicó anteriormente que, debido a que el Derecho internacional público permite que sea la Sección consular de una Embajada la que asuma funciones consulares, se puede llegar a hablar de «autoridades diplomáticas con funciones consulares». Por ello, siendo muy difícil llevar a una modificación de los Tratados para aclarar la fórmula, el artículo 2, apartado 1 de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea dice en una expresión más afortunada que «el «ciudadano sin representación», tendrá derecho a la protección consular de las autoridades consulares y diplomáticas de otro Estado miembro (...)».

En segundo lugar, incluso la referencia genérica a protección consular da problemas de exactitud terminológica. El artículo 23 TFUE habla de protección y el resto de normativa de la Unión Europea al respecto también utiliza indistintamente los términos protección consular, asistencia consular o ambos, lo cual no es correcto. De acuerdo con la teoría general del Derecho consular, protección consular y asistencia consular se refieren a actividades distintas atribuidas a las autoridades consulares. La diferencia fundamental radica en que en la protección consular hay una participación de las autoridades del país receptor, mientras que en la asistencia hay una relación única que se circunscribe al ciudadano en situación de necesi-

⁵⁵ Entrevista con el Prof. VILARIÑO PINTOS en la Escuela Diplomática el 3 de junio de 2014. También se puede ver reflejada esta visión en VILARIÑO PINTOS, E., «Representación exterior y cooperación diplomática y consular», *op. cit.*, pág. 436.

⁵⁶ La Comisión de Derecho internacional de la ONU adoptó en 2006 un Proyecto de artículos de cara a la codificación de un Tratado sobre Protección Diplomática. En el siguiente enlace se puede consultar el texto con comentarios en inglés: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf

⁵⁷ Véase a este respecto el informe hecho por la Biblioteca del Parlamento Europeo, «Consular protection for EU citizens abroad», *Library Briefings*, firmado por Eva María Potcheva. Se puede consultar en el siguiente enlace: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120362/LDM_BRI\(2012\)120362_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120362/LDM_BRI(2012)120362_REV1_EN.pdf)

dad y sus autoridades consulares. Siguiendo al Profesor VILARIÑO PINTOS, la protección consular «consiste y se concreta en el derecho de reclamación formal ante la autoridad local correspondiente, solicitando la reparación que se estime pertinente, en defensa de los derechos e intereses legítimos del Estado que envía, en su actividad *iure gestionis*, o de los de sus nacionales personas físicas o jurídicas (...), cuando estos han sido lesionados por una autoridad local competente en la circunscripción de la oficina consular»⁵⁸. Por otro lado, la «asistencia consular» consistiría «en prestar a los nacionales del Estado enviante toda la ayuda o (...) la información que necesiten para tratar de resolver sus problemas personales o profesionales que se les planteen en el Estado receptor»⁵⁹. En principio el derecho se refiere a ambas cuestiones aunque, como veremos más tarde, de acuerdo con la práctica y con las propias normas que han desarrollado este artículo 23 TFUE, la realidad es que los casos de representación se dan en el ámbito fundamentalmente de la asistencia consular y no de la protección consular⁶⁰. Por ello, de acuerdo con la Profesora MANGAS MARTÍN, se debería más bien hablar de asistencia consular. Desde nuestro punto de vista, puesto que en algunos casos es difícil determinar si verdaderamente una actuación es asistencia o llega a ser protección consular, al menos el artículo 23 TFUE se debería referir a las dos si quiere reconocer un derecho de carácter amplio. De momento, en lo que se refiere a la naturaleza del derecho y según la redacción actual, esta cuestión queda confusa.

En tercer lugar, es un derecho que se configura con naturaleza subsidiaria. Es decir, sólo se activa en el caso en el que las autoridades diplomáticas o consulares del ciudadano en cuestión no estén representadas⁶¹. Esto es de por sí, una anomalía en el Derecho de la Unión Europea que con carácter general crea derechos «plenos», es decir que se activan de manera automática. Sin embargo, el artículo reconoce que la obligación prioritaria les corresponde a las autoridades del nacional, sin crear por ello, un derecho específico y homogéneo desde el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Esto es, la configuración de la

⁵⁸ VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular: Parte general y Derecho Diplomático*. 3ª Edición. Ed. Tecnos, 2007. Pág. 361.

⁵⁹ *Vid. supra*. Pág. 352.

⁶⁰ Véase el artículo 5, apartado de la Decisión 95/553/CE que se refiere a: «a) asistencia en casos de fallecimiento; b) asistencia en caso de accidente o enfermedades graves; c) asistencia en casos de arresto o detención; d) asistencia a víctimas de actos de violencia; e) socorro y repatriación de nacionales de la Unión en dificultad». La propia redacción del artículo habla literalmente de «asistencia». Seguidamente, el punto 2 del artículo permite ampliar la asistencia a «otros casos» si los ciudadanos de la Unión lo solicitan y siempre que las autoridades consulares sean competentes. Por ello, se considera que la lista enumerada no es *numerus clausus* y así lo interpreta también España en la Orden Circular 3.213 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El hecho de que los casos puedan ser los que no están tasados lleva a pensar que para garantizar el derecho, es mejor referirse a las dos realidades, tanto a la protección como a la asistencia consulares.

⁶¹ La cuestión de la representación también ha generado un importante debate debido a la dificultad para determinar qué se entiende por «estar representado». Esta cuestión será tratada en una parte del siguiente capítulo dedicada a los obstáculos que plantea el proyecto de Directiva de la Comisión Europea.

protección y asistencia consulares es algo propio de cada Estado y no ha habido una cesión de soberanía al respecto. Si bien, este artículo genera una obligación de extender esa protección —que difiere de Estado a Estado— a ciudadanos de otros Estados miembros si se dan las condiciones que se indican.

Por ello, en cuarto lugar, podemos deducir, y es lo más lógico entender por otra parte, que lo que verdaderamente se reconoce es un principio de no discriminación. Si se analiza la propia evolución del reconocimiento de los derechos reconocidos en el Derecho primario lo que hacen en la mayor parte de casos es crear una obligación de no discriminación. Por ejemplo, todos los derechos laborales derivados de la libre circulación de trabajadores lo que imponen en primer lugar es una obligación de no discriminar a ciudadanos de otros Estados miembros y, en el caso de que no haya ninguna disposición legal de derecho derivado de la Unión Europea, reconocerles el mismo marco legal que a un nacional⁶².

Aplicando esta analogía, se puede entender fácilmente que, la obligación que genera esta disposición del artículo 23 TFUE del Derecho primario a los Estados miembros en su actividad consular, por definición en el exterior, es tratar a los ciudadanos de otros Estados miembros como si fueran propios. Por no haber cesión de competencias en este ámbito, ni el Tratado ni la Decisión entran a establecer en qué deben consistir esa protección y asistencia consulares, algo que es esfera propia y exclusiva de cada Estado miembro. Lo máximo por lo tanto que puede hacer un instrumento jurídico de la Unión, en este caso una propuesta de Directiva, es de tratar de mejorar los mecanismos de coordinación y de información entre ellos para garantizar que los ciudadanos no representados no reciban un trato menos favorable del que recibiría un ciudadano que sí esté representado o directamente no lo reciban. Bajo esta interpretación se entiende mejor el que se incluyese este derecho también en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Si entendiésemos el derecho como un derecho de los ciudadanos con un contenido material concreto a recibir un cierto tipo de protección y asistencia consular, su consideración de derecho fundamental sería ir mucho más allá de lo considerado por la tradición jurídica en materia de derechos fundamentales en los Estados miembros y en los textos internacionales sobre esta materia⁶³. Sin embargo, su inclusión en un texto de «derechos fundamentales» refuerza esta interpretación de que en realidad se trata de un derecho

⁶² En palabras del Profesor JIMÉNEZ PIERNAS, «El TJCE se ha pronunciado en abundante jurisprudencia sobre la aplicación del principio de no discriminación por razón de nacionalidad en el acceso a la función pública, en el acceso y condiciones de empleo, en los beneficios derivados de las prestaciones sociales o en la solicitud y concesión de becas de estudios». Cf. JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea», *op. cit.*, pág. 457.

⁶³ Quizá una excepción destacable sería el caso de Portugal que en el artículo 14 de su Constitución reconoce el derecho a la protección de sus ciudadanos en el exterior. «Artigo 14.º: *Portugueses no estrangeiro: Os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam da protecção do Estado para o exercício dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do país*».

a no ser discriminado en un ámbito concreto. Como explica el Profesor LIÑÁN NOGUERAS, la Carta, en el Capítulo V dedicado a la «Ciudadanía» «se limita a los ya referidos y contenidos en el TFUE»⁶⁴, por lo que se ha de entender que la interpretación y el contenido del derecho es el mismo.

Asimismo, también hay que reconocer que el artículo 23 TFUE va más allá de las cláusulas de asistencia consular recíprocas que existen en el ámbito del Derecho internacional público insertadas tradicionalmente en Tratados de Amistad. Ya nos hemos referido a algunos tratados ratificados por España en los que se incluye la cláusula de asistencia recíproca consular con mayor o menor número de obligaciones dependiendo del tratado en cuestión⁶⁵. Se explica que este artículo 23 TFUE sea transgresor puesto que concibe una auténtica red de asistencias recíprocas que se garantizan mutuamente. Además, se concibe como un trato igual al de los propios ciudadanos, algo que no se garantiza en los tratados de carácter bilateral en los que se puede modular el contenido de la protección y de la asistencia consular. Por lo tanto, podemos decir que, en efecto, se trata de un paso importante en el ámbito de las obligaciones que se generan en el ámbito consular y que además se les reconoce a los ciudadanos europeos por el hecho de tener la nacionalidad de un Estado miembro. De hecho, algunos Estados miembros como Austria, Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, España, Suecia y Reino Unido han querido imprimir este artículo 23 TFUE en los pasaportes de sus ciudadanos con la idea de darlo a conocer y que sus ciudadanos en situación de necesidad recalen en la idea de que esta institución existe y que pueden hacer uso de ella⁶⁶.

Si bien, no hay que mezclar estos avances con la voluntad que muestran algunos actores de querer modular e incluso cambiar la propia naturaleza de las prestaciones consulares, llegando al extremo de querer crear una confusión sobre quién es el titular que presta ese servicio que siguen siendo las Administraciones nacionales y no las Delegaciones de la Unión Europea que no tendrían competencia para ello.

En quinto lugar, se plantea la cuestión de la reclamación en sede judicial del cumplimiento del derecho. Hasta este momento, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no ha tenido que decidir sobre ningún caso en el que se invocase el artículo 23 de una manera o de otra. Como defiende la Profesora POTCHEVA «*l'effet utile* del derecho a la protección consular va a depender particularmente de poder reclamar su cumplimiento judicialmente y otros tipos de protección que

⁶⁴ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6.ª edición. Ed. Tecnos. Madrid, 2010. Pág. 130.

⁶⁵ Cf. Nota a pie de página número 29 de este trabajo.

⁶⁶ Cf. <http://ec.europa.eu/consularprotection/entityView.action?path=%2FCP+Principles%2FFaq%2FArt.+23+printing+in+passports.xml&faqEntity=true&breadCrumbLevel=3>

garanticen su efectividad»⁶⁷. Más allá va, en un análisis erróneo a nuestro juicio, la Profesora ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA cuando afirma que «es un derecho de asistencia cuya salvaguarda no puede invocarse directamente ante los órganos jurisdiccionales, es decir, carece de efecto directo»⁶⁸. Sin embargo, negando la mayor por lo que hemos explicado anteriormente, nada impide que este derecho pueda ser invocado ante los tribunales nacionales como garantes también del ordenamiento jurídico comunitario o del Tribunal de Justicia de la Unión Europea siempre que se entienda como un derecho que garantiza la no discriminación y no como el derecho de asistencia que no es a pesar de los malentendidos que existen incluso entre los académicos. De hecho, sería interesante conocer la opinión de los jueces de Luxemburgo para ver cómo aclaran verdaderamente el contenido y qué argumentos jurídicos dan para explicar el verdadero alcance de este derecho.

En sexto lugar, en lo que se refiere a la naturaleza del derecho, también hay que incidir que el ámbito de aplicación tal y como se está concibiendo en la actualidad a su vez está circunscrito a casos muy concretos en los que se puede exigir esa no discriminación. Este derecho no opera en todos los ámbitos de las funciones consulares, sino que, como afirma de nuevo la Profesora ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, «nos encontramos, hoy por hoy, ante una asistencia consular para los casos de mayor urgencia y necesidad en los que se puede encontrar un ciudadano de la Unión en el exterior de ésta, ya sea individualmente o colectivamente, en situaciones de catástrofes humanas por conflictos armados o desastres naturales»⁶⁹. Estas palabras se escribían en 2006 en base a la Decisión de 1995 pero la situación no ha cambiado hasta la fecha. Hay que incidir, por lo tanto, en este aspecto para entender que la obligación creada para los servicios consulares de los Estados miembros se circunscribe a una serie de casos en los que el ciudadano se siente especialmente desprotegido y en los que el vínculo de nacionalidad tiene menos peso que la urgencia de la actuación. Se trata, por lo tanto, de un avance que, para tranquilidad de aquellos que temen que esto llegue a ser el fin para sus servicios consulares nacionales tradicionales⁷⁰, extiende una práctica que ya estaba contemplada por el Derecho internacional y que, además, estrecha los vínculos entre los Estados miembros al generar una responsabilidad con los ciudadanos de los países socios que se encuentran en dificultades.

⁶⁷ POTCHEVA, E.-M., «Judicial and non-judicial guarantees of the right to consular protection», from *European Citizenship and Consular Protection: New trends in European law and national law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, págs. 111 y 112.

⁶⁸ ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., *op. cit.*, pág. 13.

⁶⁹ *Vid. suprà*, pág. 25

⁷⁰ Véase en este sentido, el informe emitido el 9 de febrero de 2012, por la Cámara de los Lores con ocasión del debate del proyecto de Directiva. Se puede consultar en el siguiente enlace: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/428-xlix/42810.htm>.

2. Comparación con la representación para examinar y expedir visados de corta duración

Sería apropiado en este punto del estudio aportar una pequeña explicación sobre la representación en materia de tramitación de visados para subrayar las diferencias que existen con la representación en materia de protección y asistencia consular. De esta manera, es importante conocer que son dos realidades distintas para evitar confusiones que se dan con cierta frecuencia incluso en círculos especializados. Ambas representaciones tienen, no obstante, características comunes. Así, en un artículo de la página web especializada en asuntos europeos *Nouvelle Europe* se afirma lo siguiente: «*ces instructions constituent un document juridique de première importance ayant un impact direct sur la « présence » de l'Union européenne à l'étranger et contribuent au développement progressif d'une culture consulaire commune*»⁷¹. Sin embargo, la representación en materia de visados no forma parte del marco jurídico del artículo 23 TFUE, sino que encuentra su origen en el Código Comunitario de Visados⁷², adoptado en virtud del artículo 62, apartado 2, del TFUE. La posibilidad de representación en concreto está contemplada en el artículo 8. Ésta se lleva a cabo a través de acuerdos entre Estados parte del Espacio Schengen establecidos a través de nota verbal que luego sigue un procedimiento específico en cada país de acuerdo con su marco constitucional. Por ejemplo, en el caso de España, dichos acuerdos no dan lugar a un tratado internacional. Sin embargo, hay países, como Noruega, Dinamarca o Suecia que necesitan una autorización parlamentaria para poder proceder a esta representación.

En lo que se refiere al contenido de esta representación para examinar las solicitudes y expedir los visados, de acuerdo con el artículo 8 del Código Comunitario sobre Visados, se permite la tramitación de los visados casi de manera idéntica a los propios incluyendo la toma de huellas dactilares y el cobro de la tasa que será para el Estado representante puesto que son sus autoridades administrativas las que asumen este servicio. El artículo 8 también permite que se llegue a denegar el visado en el nombre del otro Estado. Si no está prevista la denegación, como suele ser el caso de las representaciones por ejemplo que se hacen a la República Federal Alemana, se remite el expediente a la autoridad central determinada por dicha Estado para que se pronuncie en el sentido de la resolución. Con anterioridad a la regulación actual, se producía una inhibición y debía ser otro consulado del Estado que iba a emitir el visado el que decidiese sobre el asunto. Igualmente, con el caso de Suiza, siempre se ha de consultar a sus autoridades independientemente de que la resolución vaya a ser favorable.

⁷¹ ROUX, L.-M., «Services consulaires européens : l'heure des choix ?», *Nouvelle Europe*, online, 1 de noviembre de 2010, <http://www.nouvelle-europe.eu/node/949>. Consultado por última vez el 9 de agosto de 2014.

⁷² Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados. Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 243 de 15 de septiembre de 2009.

También existe otra representación limitada en la que sólo se contemplaría la recepción de la solicitud y la toma de huellas dactilares. Si bien, España no se ha acogido a este tipo de representación aunque exista de manera teórica.

Asimismo, en lo que se refiere a los aspectos financieros, el Código Comunitario sobre Visados contempla la posibilidad de compensaciones económicas por asumir esta labor administrativa. Sin embargo, España nunca la ha establecido como un requisito en los acuerdos de representación que tenemos concluidos.

Otra innovación en el ámbito de los visados que puede servir como referencia para comparar con el caso de la representación en el ámbito de la protección y de la asistencia consulares son los centros comunes de solicitud de visados o «*Maison Schengen*»⁷³, como se viene denominando de modo informal. Hasta el momento dicha experiencia sólo ha sido puesta en práctica en Kinshasa en la República Democrática del Congo en un proyecto liderado por Bélgica del que forman parte 17 Estados y del cual países como España, Reino Unido o Italia no se han adherido. En Cabo Verde se ha puesto en marcha recientemente también un Centro Común de Visados⁷⁴ para Portugal, Bélgica y Luxemburgo y para los Estados representados R.F. Alemania, Austria, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, República Checa y Suecia. Tampoco España participa en este proyecto.

Las reticencias que, para algunos, existen con respecto a la implantación generalizada de estos centros comunes de solicitud de visados, tienen como origen el miedo de que progresivamente se produzca una sustitución de la titularidad para otorgar visados de corta duración mediante una mecanización casi automática por parte de autoridades que eventualmente podrían ser supranacionales y en el que el Estado miembro apenas quedaría con margen de maniobra para pronunciarse. Asimismo, bajo la figura del Estado promotor se puede ir produciendo progresivamente una «compartimentación» del mundo siguiendo las áreas clásicas de influencia. Esta tendencia podría alimentar el círculo vicioso perverso de que el atractivo para ir a un país estará predeterminado de nuevo por ese «*lead country*».

Otro problema que resulta útil citar para nuestro estudio son las paradojas jurídicas que se dan en los casos de representación y, que de alguna manera, nos podrían orientar sobre los potenciales problemas que la representación en materia de asistencia y protección consular podría generar. En el caso de que exista un recurso contra una denegación de un visado, es el Estado representante el que debe resolver dicho recurso aun sin conocer los motivos de la denegación —por ejemplo inclusión en una lista de no admisibles propia del Estado representado—. Si hablamos de España, en el caso de que se interponga un recurso por la vía juris-

⁷³ <http://www.maisonschengen.eu/>. Consultado por última vez el 10 de agosto de 2014.

⁷⁴ <http://www.eurovisaccv.com/web/guest/home>. Consultado por última vez el 10 de agosto de 2014

diccional contencioso-administrativo, los jueces del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid competentes en la materia de acuerdo con nuestra legislación, están obligados a resolver dicho recurso sin saber las razones que llevaron a la denegación. Lo cual pone a las autoridades de un Estado en la compleja situación de tener que pronunciarse sobre el fondo de un asunto que desconocen. En el ámbito de la representación en materia de protección y asistencia consulares objeto de este trabajo, nada nos hace descartar que, en un momento dado, también se puedan plantear recursos ante la jurisdicción española por ciudadanos no representados que no están satisfechos con la atención obtenida por las autoridades españolas por causas que quizá no dependan directamente de nuestros servicios, sino de las limitaciones que nos den sus autoridades a través de las instrucciones que, por ejemplo, se solicitan en materia de atención a presos y detenidos o en situaciones de traslado por un accidente o situación grave.

En conclusión, el ámbito de los visados es una realidad distinta a la del artículo 23 TFUE ya que depende de una base jurídica y una competencia distintas. Incluso, las vías de representación en el ámbito de los visados son más sencillas puesto que, como indican los Profesores LEIRA y NEUMANN⁷⁵, gran parte del procedimiento de la gestión de visados se puede incluso externalizar a operadores externos. Sin embargo, ambas son parte de las funciones consulares y, por ello, es inevitable que nos fijemos en ella para extraer algunas ideas generales. En concreto, hay que destacar la tendencia que existe y que es promovida especialmente por la Comisión Europea y por ciertos Estados miembros para tratar de «comunitarizar» las funciones consulares e ir diluyendo la visibilidad de ciertos servicios consulares propios de los Estados como es la gestión de los visados.

Por otro lado, también en el ámbito de los visados, se ve cómo esta representación genera perturbaciones en los mecanismos habituales de responsabilidad de la Administración. Es decir, el marco de recursos tanto administrativos, como ya en vía contencioso-administrativa, está ideado para responder a acciones que vinculan a la Administración con sus ciudadanos en procedimientos sobre los que guarda todo el control y seguimiento. Al hacer este tipo de representaciones, se rompe esta vinculación y por lo tanto el marco de recursos ya no da una respuesta satisfactoria. Conforme se vayan intensificando estas formas de representación, se irá viendo la reacción de los tribunales y el legislador deberá tomar decisiones para refinar estos mecanismos de representación, si no se opta por la opción más radical, a la que de momento se oponen algunos Estados miembros como España, que es la de ceder directamente la competencia a la Unión Europea en visados de corta duración.

⁷⁵ «Several countries have already outsourced all or part of their visa-related activities in foreign countries. While the case can certainly be made for outsourcing both visa work and travel advice (...), it should also be noted that honorary consuls represent a long-standing form of outsourcing, and a cheap one at that». LEIRA H. and NEUMANN I. B., «Consular Diplomacy», in KERR P. and WISEMAN G., (Ed.) *op. cit.*, pág. 172.

B. Evolución de la regulación y proyecto de Directiva

Brevemente en este punto queremos hacer una referencia a la evolución experimentada en lo que se refiere a la posición de las instituciones al respecto del desarrollo del derecho del artículo 23 TFUE. Es apropiado, por lo tanto, recordar cómo de una Decisión que tardó siete años en entrar en vigor, se quiere aspirar a una Directiva a través de la propuesta presentada por la Comisión Europea en 2011.

La Comisión, en el impulso que en los años 2000 se le ha querido dar a la Ciudadanía europea y por la progresiva asunción que se preveía que tarde o temprano iba a tener un Servicio Europeo de Acción Exterior con sus Delegaciones en el exterior, se puso como objetivo fundamental el dar mayor visibilidad a este derecho de los ciudadanos. De hecho, se puede recordar, cómo cuando se estaban defendiendo en nuestro país las bondades del nuevo Tratado por el que se establece una Constitución por Europa de cara al referéndum que se celebró el 20 de febrero de 2005, continuamente se hacía alusión a la ampliación de los derechos ciudadanos que traía consigo el proyecto europeo. El problema que existía para explicar este derecho es que el concepto de protección y asistencia consular ya son términos difusos en sí para los ciudadanos de a pie como para, además de ello, hacerlo más complejo con criterios de representación por parte de otros Estados miembros. Si bien, ha de reconocérsele este esfuerzo a aquellos que, poco a poco, por lo menos defendieron ampliar la información al respecto. No obstante, no era un resultado satisfactorio y tras la retirada del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa tras sendos referendos con resultado negativo en Francia y en Países Bajos el 29 de mayo de 2005 y el 1 de junio de 2005 respectivamente, hubo que optar por nuevas vías. Por ello, preocupada por este desconocimiento general que todavía seguía existiendo, la Comisión Europea encargó un Eurobarómetro con un informe analítico sobre la protección consular⁷⁶. Entre las principales conclusiones a las que se llegaron está que aproximadamente la mitad de los ciudadanos europeos planea viajar a un país tercero en los tres años siguientes y que sólo una minoría de los ciudadanos es consciente de que, en caso de no estar representado, puede acudir a buscar ayuda por parte de las autoridades consulares de otro Estado miembro. Si bien, un 39% preferiría en cualquier caso ser asistido por sus autoridades nacionales y un 29% querría comunicarse con alguien que hable su lengua.

A continuación de esta encuesta, la Comisión Europea, decidida a seguir presentando este derecho como un activo de la Ciudadanía europea y, en consecuencia, como una expresión de las virtudes del proyecto europeo, en una época difícil para el apoyo a la integración, publica en 2006 un Libro Verde titulado «Protección di-

⁷⁶ EUROPEAN COMMISSION, Flash Eurobarometer nr.188, Consular Protection, analytical report. The Gallup Organisation, July 2006. Cf. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl188_en.pdf.

plomática y consular de los ciudadanos de la Unión en terceros países»⁷⁷, ahondando con este título en el gran equívoco que ya hemos explicado que existe entre protección diplomática y consular y que parece que las instituciones ya han superado. En este Libro Verde se plantea la necesidad de aportar una información más detallada sobre este derecho de los ciudadanos, en especial sobre las estructuras y los recursos con los que pueden contar en caso de necesidad en un tercer país cuando no están representados. También se propone asegurar la protección de aquellos ciudadanos europeos que viven de forma continua en el exterior. Por otro lado, la Comisión Europea en este Libro Verde marca como objetivo, asimismo, la extensión de la protección a los familiares de los ciudadanos europeos. En un movimiento mucho más ambicioso, introduce incluso la posibilidad de crear oficinas comunes para dar esta asistencia de manera colectiva, algo que a nuestros ojos sería muy difícil de realizar de acuerdo con las competencias actuales atribuidas a la Unión y, sobre todo, de la escasa voluntad de los Estados para que se avance en este sentido.

Desconocemos las razones exactas por las que la Comisión Europea tras este Libro Verde, no vio el momento oportuno para presentar una propuesta de nuevo texto legislativo que avanzase en las medidas que había planteado en el Libro Verde. Sin embargo, como solución intermedia, presenta para el período 2007-2009 un «Plan de Acción para contribuir a una protección consular efectiva en terceros Estados»⁷⁸. Quizá el problema que se les planteaba era que, previendo que la negociación de una Directiva no iba a ser concluida en el período de mandato de la Comisión Barroso I (2004-2009) por lo controvertido del tema, era mejor actuar a través de un Plan de Acción que avanzase en sus objetivos y que también pudiese dar réditos frente a los ciudadanos mientras se buscaba una alternativa al fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este Plan de Acción se ponía como principal objetivo el fortalecer la actuación de los ciudadanos a través de medidas fundamentalmente de información. Ya en él, la Comisión Europea también reconoce la necesidad de establecer medidas jurídicas para que los Estados miembros establezcan normas vinculantes para asegurar una protección satisfactoria a los ciudadanos no representados. En efecto, por muchas campañas de información que se promuevan desde la Comisión Europea, la última palabra sobre la asistencia consular ofrecida corresponde a los Estados miembros, puesto que sigue siendo una competencia exclusiva nacional. Es por ello que, finalmente, la Comisión Europea encuentra a finales de 2011 el momento propicio para presentar la propuesta de Directiva de la que nos ocupamos en estas líneas. En 2011, el Tratado de Lisboa ya está plenamente operativo, la Comisión se encuentra en una posición fuerte frente al Consejo que

⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION, Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries. COM (2006) 712 final, Brussels, 28th November 2006.

⁷⁸ EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009, COM (2007) 767 final, Brussels, 5th December 2007.

está viviendo un proceso de readaptación y que, además, comienza a sufrir las convulsiones de la crisis económica y, por lo tanto, durante todos los meses que han seguido ha focalizado sus prioridades en los asuntos económicos. Además, el año 2013 estuvo consagrado a la «Europa de los ciudadanos» y se querían presentar nuevos avances ante tal ocasión. No obstante, la propuesta de la Directiva sigue siendo objeto de negociación todavía a nivel de Grupo de Trabajo del Consejo debido a la falta de acuerdo sobre sus disposiciones.

C. Problemas que se contemplan en la negociación de la Directiva

En este punto del trabajo, vamos a analizar cuáles son los aspectos que generan más controversia de la propuesta de Directiva del Consejo.

1. El cuestionamiento de la necesidad de una Directiva al respecto

En primer lugar, nos podemos plantear la propia necesidad de aprobar una nueva Directiva si el ejercicio del derecho reconocido hasta ahora es *a priori* satisfactoria. Como ya se ha indicado, se produce una aplicación directa de los Tratados, en concreto del artículo 20 (2) (c) y 23 TFUE, así como en el artículo 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, la Decisión 95/553/CE ya establece medidas de coordinación y cooperación para llevar a cabo de manera práctica la protección y la asistencia consular a ciudadanos de otros Estados miembros no representados en países extranjeros. La base jurídica del artículo 23 TFUE permite en efecto que el Consejo adopte mediante esta Directiva, que ha de ser aprobada por un procedimiento legislativo especial, «medidas de coordinación y de cooperación». La Decisión ya cumple esa función, por lo tanto, desde el punto de vista de la justificación de una nueva norma, no parece necesario el adoptar una nueva. De acuerdo con la jurisprudencia del entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas —hoy Tribunal de Justicia de la Unión Europea—, las decisiones también son vinculantes jurídicamente y generan derechos subjetivos para los ciudadanos siempre y cuando la norma cumpla con los requisitos necesarios de claridad y precisión. Sin embargo, la voluntad de la Comisión para sacar adelante su propuesta puede venir del deseo de querer incorporar mayores obligaciones para los Estados miembros al respecto, así como darle un mayor protagonismo en estas cuestiones a las delegaciones de la Unión Europea. Además, la Comisión Europea en su Libro Verde sobreestima la dimensión del problema, sus estudios se basan en potenciales viajeros y no en dificultades reales que hoy existan. Por el momento no constan quejas de ciudadanos europeos que no hayan sido atendidos de manera satisfactoria por los servicios consulares de otros Estados miembros. Por otro lado, los Estados miembros con una red consular más restringida estarían, como no puede ser de otra manera, de acuerdo en asegurarse las máximas garantías para que los Estados con una red consular más amplia puedan asistir a sus ciuda-

danos. Sin embargo, reiteramos, esa función ya está siendo cumplida sin necesidad de incentivar la inflación normativa de la Unión.

2. Imprecisiones terminológicas

En el caso en que finalmente los Estados miembros acepten que debe aprobarse una Directiva, el segundo problema que genera la propuesta es el propio título de la misma. El título «Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros» induce claramente a error sobre el contenido de la misma y sobre la materia que puede ser regulada en sede europea de acuerdo con sus competencias. La base jurídica del artículo 23 simplemente permite «adoptar medidas de coordinación y de cooperación necesarias para facilitar dicha protección». Por ello, dar un título a una Directiva que hable de protección consular plantea serios problemas de técnica legislativa. Lo más lógico sería que, de adoptarse, el título de la Directiva incorporase la expresión de «Directiva del Consejo relativa a las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección y asistencia consulares a ciudadanos no representados de la Unión en países extranjeros».

A continuación nos encontramos con otro problema de terminología. Parece que la Directiva ya solventa el problema de la confusa redacción del artículo 23 TFUE que puede dar a entender que la protección diplomática también podría estar incluida. Como ya se indicó anteriormente al referirnos a la naturaleza del derecho, el artículo 2, apartado 1 de la propuesta de Directiva se refiere a la protección y asistencia consulares. Sin embargo, sigue existiendo un nuevo problema de imprecisión en los términos empleados. La Directiva habla fundamentalmente de la «protección consular» pero la confunde sistemáticamente con «asistencia consular». Sin embargo, si nos remitimos al artículo 6, de hecho titulado «tipos de asistencia», lo que se recoge en su apartado 2⁷⁹ son casos en los que se actúa sin necesidad de que se haya producido una lesión de los derechos e intereses legítimos del ciudadano comunitario por parte de la autoridad local y, por lo tanto, de acuerdo con la teoría de la práctica consular se hablaría de «asistencia consular». A lo sumo, la intervención de la autoridad consular en caso de arresto o detención sí podría entenderse que puede estar destinada a velar para que no se produzca una lesión de derechos pudiéndose hablar de «protección consular», pero en el resto de casos se trata claramente de «asistencia consular» si somos puristas en la utilización de los términos. En el caso de una Directiva, deberíamos aspirar, como mínimo, a utilizar la terminología adecuada o al menos a no provocar una confusión continua con respecto a la misma. En la Decisión 95/553/CE se reconocía la posibilidad de actuar en otros casos como se explica en este trabajo en la nota a pie de página número 60 y por lo tanto es más difícil deter-

⁷⁹ Artículo 6, apartado 2 de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea: «La protección consular a la que se refiere el apartado 1, comprenderá la asistencia en las circunstancias siguientes: a) arresto o detención; b) ser víctima de un delito; c) accidente grave o enfermedad grave; d) fallecimiento; e) ayuda y repatriación en caso de desgracia; f) expedición de documentos de viaje provisionales».

minar si no pueden darse circunstancias en las que se ejerza la representación y sean propios de la esfera de «protección consular» y por ello hubiera sido más adecuado que se refiriesen a ambos tipos de actuación de las autoridades consulares. Sin embargo, la redacción del artículo 6 de la propuesta de la Directiva sorprende ya que ha eliminado esa alusión a «otros casos» que dejaba abierta la puerta para poder ejercer la representación fuera de los supuestos tasados.

No obstante y a pesar de esta restricción, que muestra que la propuesta de la Comisión Europea ya recoge la voluntad de los Estados de limitar el número de casos en el que se puede exigir la aplicación del derecho conocido, visto que en el artículo 6 se incluyen casos que podría llegar a implicar una protección de carácter consular, -fundamentalmente, en el supuesto de arresto o de detención-, sería conveniente referirse tanto a la protección como a la asistencia en el ámbito consular. Para evitar problemas a la hora de la aplicación y para generar obligaciones al respecto, es mejor separar los casos de protección de los de asistencia consular ya que la actitud del Estado en uno y en otro puede diferir llevando incluso a que la relación con un no nacional se vuelva más compleja y no se pueda cumplir con la obligación del artículo 23 TFUE.

En otro orden de cosas, aunque el artículo 6, apartado 2 en la numeración de los tipos de asistencia, en su letra e) se hable de ayuda y repatriación en casos de desgracia, llevando a pensar a situaciones de carácter particular del ciudadano, en el artículo 13 dentro de las disposiciones financieras, se contemplan situaciones en las que se procede a la evacuación de la colonia con carácter colectivo de ciudadanos de los diferentes Estados miembros. Por ello, sería necesario que en los tipos de asistencia también se recogiese una alusión genérica a los casos de evacuación determinada por uno, varios o todos los Estados miembros ante una situación de grave peligro para la permanencia de los ciudadanos europeos en un tercer Estado y de la que se benefician los ciudadanos no representados. En la propuesta de Directiva de la Comisión se echa francamente de menos el que se regule esta situación en un artículo aparte, como se hace con otros casos de los tipos de asistencia, ya que es una de los supuestos en los que mejor funciona la asistencia a ciudadanos no representados según lo manifestado por las autoridades consulares. Sin ir más lejos, así se prueba en la reciente evacuación de ciudadanos europeos que se produjo entre los pasados 31 de julio y 1 de agosto de los corrientes⁸⁰.

3. Las notificaciones de la representación a los terceros Estados exigida por el Derecho internacional público

Otra dificultad que surge para dar cumplimiento a las obligaciones que genera el propio artículo 23 y, debido a su regulación más rigurosa la propuesta de la

⁸⁰ «Varios países evacuan a sus ciudadanos y personal de Libia», EL MUNDO online, 1 de agosto de 2014, <http://www.elmundo.es/internacional/2014/08/01/53db5f5fe2704eb1078b4571.html>

Directiva, deriva de la regulación de las funciones consulares en Derecho internacional público. De acuerdo con la costumbre internacional, luego codificada en el artículo 8 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 24 de abril de 1963, refiriéndose al ejercicio de funciones consulares por cuenta de un tercer Estado, establece «una oficina consular del Estado que envía podrá, previa la adecuada notificación al Estado receptor y siempre que éste no se oponga, ejercer funciones consulares por cuenta de un tercer Estado, en el Estado receptor». Según nos cuentan servicios consulares de diferentes Estados miembros consultados, esta notificación en muchos casos o no existe con carácter general, debido a que la actuación de asistencia que requiere un ciudadano de otro Estado miembro es mínima y no intervienen las autoridades nacionales del Estado receptor, por ejemplo, para el otorgamiento de un Documento Provisional de Viaje, o se realiza en el momento en que la actuación es necesaria, por ejemplo, en el caso de asistencia en una detención. Excepcionalmente, esta notificación está realizada a través de nota verbal de la Sección Consular de la Embajada o del Consulado al Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor con carácter general cuando la representación en materia de protección y de asistencia consular ya estaba instituida entre dos Estados previamente a incluso la entrada en vigor del TUE, por ejemplo, como sucede en muchos casos entre España y Portugal. Si bien, la Comisión Europea, como indica en el citado Libro Verde⁸¹ pretende también generalizar esta notificación insertándola en acuerdos de carácter mixto que pueda celebrar con terceros Estados. De ello se deducen varios problemas. En primer lugar, ni siquiera se ha podido insertar esta voluntad en la propuesta de la Directiva ya que en un texto legal no sería procedente incluir meras declaraciones de intenciones. Y se tratan bien de cuasi declaraciones de intenciones ya que los acuerdos mixtos que a día de hoy existen entre la Unión Europea y sus Estados miembros y terceros Estados son muy pocos por lo que esta notificación con carácter generalizado no tendría tanto impacto. Por ello, hoy en día la obligación de notificación les corresponde a los Estados miembros, si bien, no existe ningún seguimiento del estado de estas notificaciones a terceros Estados⁸². Por otro lado, se nos plantea el problema de que los terceros Estados acepten dicha cláusula de carácter consular en tratados de una naturaleza completamente distinta. Si ya la forma de actuar de la Unión Europea en el exterior es, para algunos terceros países, desconcertante, la incorporación de materias clásicas del Derecho diplomático y consular, no hacen sino añadir confusión.

⁸¹ El Libro Verde de la Comisión Europea llega a decir: «la CE sugiere (...) que se examinen las posibilidades que permitan garantizar el consentimiento de los terceros Estados para que la Unión pueda ejercer su deber de protección, vía las Delegaciones de la Comisión, en casos relacionados con las competencias comunitarias». Nosotros nos preguntamos a este respecto cómo se garantiza un consentimiento de un tercer Estado en un tratado internacional negociado libremente y, por otro lado, qué competencias comunitarias al respecto pretenden desempeñar las Delegaciones de la Unión Europea si no hay alguna.

⁸² El artículo III-127 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa incorporaba una obligación de negociación que no se mantuvo en el Tratado de Lisboa. Decía lo siguiente: «Los Estados miembros llevarán a cabo las negociaciones internacionales necesarias para garantizar dicha protección».

Además, los terceros Estados probablemente tendrían dificultades lógicas para comprender esta asunción masiva de responsabilidades consulares entre todos. Por ejemplo, en el caso de visitas a detenidos, lo más probable es que los terceros Estados desconfíen de las visitas por parte de cualquier cónsul a un ciudadano que no es nacional suyo. Por ello, lo más probable, es que los terceros Estados prefieran ser notificados caso por caso o, a lo sumo, sigan aceptando las representaciones de un Estado a otro y no a otros veintisiete a pesar de la obligación del artículo 23 TFUE⁸³.

4. Los acuerdos de representación permanente entre Estados miembros y su probable incompatibilidad con el espíritu del artículo 23 TFUE

Otra de las cuestiones problemáticas que se observan en la propuesta de la Comisión es la previsión del artículo 4, apartado 2⁸⁴ que permite que un Estado miembro represente a otro de manera permanente en un tercer Estado. Para ello, se prevé que los Estados miembros puedan celebrar acuerdos entre ellos para canalizar esta representación de carácter permanente. Sin embargo, a la luz del Derecho primario de la UE, en principio no puede haber un Estado que siempre sea el mismo representante a diferencia de lo que existe en materia de visados puesto que el ciudadano tiene el derecho de acudir a las autoridades consulares que estime conveniente de acuerdo con la literalidad del artículo 23 TFUE. Al restringir al ciudadano la posibilidad de optar por el Estado miembro que quiere que le represente se le está menoscabando su derecho de elección. Algunos miembros del Parlamento Europeo sobre todo advierten alarmados que este «pre-establecimiento» del Estado miembro que debía dar asistencia a los ciudadanos de un Estado miembro no representado podría llevar a acuerdos que buscasen un «*raise-to-the bottom*», es decir, que buscasen el Estado cuya cartera de servicios fuese menor o tuviese coste. Sin embargo, es difícil pensar que los Estados miembros al celebrar estos acuerdos estén buscando el cómo proteger menos a sus ciudadanos. Lo lógico es que los Estados miembros al celebrar estos acuerdos lo hagan con el Estado miembro con el que tengan mayor afinidad, que tenga una lengua más cercana para facilitar la comunicación con los ciudadanos o teniendo en cuenta criterios de reciprocidad, es decir, X representa a Y en un tercer Estado y en otro Y representa a X. Es cierto que, en el anverso de la moneda nos encontramos por parte de ciertos Estados, entre ellos España, con el temido «*consular shopping*». El ciudadano no representado al tener libertad para

⁸³ El Prof. JIMÉNEZ PIERNAS reconoce: «Es regla bien asentada en el Derecho internacional que el Estado ejerce la protección diplomática y consular respecto de sus propios nacionales, de manera que, desde la otra cara de la moneda, los terceros Estados no se encuentran obligados a admitir, frente a ellos, el ejercicio de la protección diplomática y consular a favor de personas que no son nacionales suyos». En JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ F. M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., *op. cit.* pág. 458.

⁸⁴ Artículo 4, apartado 2

acudir a las autoridades consulares que le garanticen mejor protección según la situación del desarrollo del derecho en la actualidad, va a acudir a aquellas autoridades que ofrezcan una mejor ayuda. España es uno de los países con mayor cartera de servicios, mejor atención y además es de carácter gratuito, por lo que se teme que muchos ciudadanos no representados prefieran acudir a las autoridades españolas antes que a otras.

5. Los beneficiarios

Otro de los aspectos regulados que más ríos de tinta está haciendo correr es el que se refiere a los beneficiarios del derecho de no ser discriminado a la hora de ser atendido por las autoridades consulares de otro Estado miembro cuando las propias no estén suficientemente representadas. Más concretamente, la causa de controversia se encuentra en el artículo 2, apartado 3 de la propuesta de Directiva⁸⁵ en lo que se refiere a la ampliación de la categoría de beneficiarios a los familiares del ciudadano de un Estado miembro con nacionalidad extracomunitaria. La protección se extiende *a priori* a todos los miembros de la familia con la condición de que no sean nacionales del Estado receptor. Como es de entender, esta referencia genérica a miembros de la familia causa una alarma sin precedentes por dos razones. En primer lugar a los familiares se les reconoce el derecho a ser asistidos sin limitación de supuestos de hecho, por lo que las autoridades consulares de un Estado miembro pueden convertirse en una especie de prestador de servicios de carácter universal lo cual desvirtúa completamente el espíritu del artículo 2, apartado 3. El segundo motivo de alarma responde al hecho de que esta disposición no limita en absoluto lo que se considera familia. En derecho, el término de familia puede tener significados más o menos amplios dependiendo a la figura jurídica a la que nos refiramos. Si bien, la Comisión Europea no ha optado por ninguna, ni siquiera por referencia a otra regulación con respecto a familiares que ya existen en otros ámbitos del derecho comunitario. Por ejemplo, una definición de lo que se considera familia de un ciudadano europeo y que podría ser válida en el ámbito de los beneficiarios del derecho a la asistencia consular puede ser la establecida por la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros⁸⁶. Para simplificar, esta Directiva regula quiénes son beneficiarios en términos generales del «derecho de reagrupación familiar en el régimen comunitario». Sería una buena solución, puesto que, en el caso de evacuación, sólo se va a poder tramitar un visado a

⁸⁵ Artículo 2, apartado 3 de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea: «Los miembros de la familia de ciudadanos sin representación que no sean ciudadanos de la Unión tendrán derecho a protección consular en las mismas condiciones que los miembros de la familia de nacionales del Estado miembro que presta asistencia, que no sean nacionales de este».

⁸⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 158, de 30 de abril de 2004.

favor de un familiar no comunitario en el caso de tener derecho a la circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, si no habría que recurrir en situaciones de urgencia a visados basados en causas humanitarias de mucho más difícil anclaje y justificación jurídicos. De hecho, en el caso de España o de Reino Unido por ejemplo, los familiares no nacionales sólo se benefician de la asistencia consular en caso de evacuación. La propia Comisión en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva⁸⁷ ya deja entrever sus dudas con respecto a cómo se puede articular esta ampliación de los beneficiarios en la realidad. En concreto, hace alusión a la imposibilidad para los familiares no comunitarios de obtener documentos de viaje urgentes y el caso de las visitas a detenidos sólo pueden realizarse si las autoridades consulares del país no se oponen a ello. Por ello, sería más conveniente que en el propio articulado de la Directiva se reconociese en concreto, por un lado, quiénes se consideran familiares, hasta qué grado se reconocen a los familiares o qué requisitos de dependencia con respecto al ciudadano europeo se exigen, y por otro lado, cuáles son los casos en los que sí se deben beneficiar haciendo un estudio previo de la práctica consular de los Estados miembros. Esta sería una opción más satisfactoria desde el punto de vista de la aplicación normativa que la que practica la Comisión Europea de enunciar disposiciones normativas de máximos que en la realidad se van a encontrar con múltiples obstáculos y sean las excepciones las que finalmente prevalezcan sobre la regla general.

6. La insatisfactoria definición de lo que significa «estar representado»

Otra de las dificultades de imprecisión jurídica que genera la propuesta de Directiva tiene que ver con lo que se considera «estar representado». De hecho, en las negociaciones que se están desarrollando en el COCON, nos consta que éste es uno de los aspectos que más debate suscita. El artículo 3 de la propuesta de Directiva en primer lugar determina que no está representado en un país el Estado miembro que carezca de embajada o consulados «accesibles» con carácter permanente. En el apartado dos del artículo trata de limitar el impreciso término de accesibilidad estableciendo el requisito de que pueda dar una protección efectiva y que «se pueda llegar a ellos tras un trayecto y un tiempo de viaje razonables». De nuevo, el concepto de razonable puede ser interpretado de manera muy variada. A sabiendas de ello, la Comisión Europea en su propuesta va más allá y establece que el ciudadano ha de ir y venir a la embajada o al consulado desde donde se encuentra en el mismo día utilizando los medios de transporte usuales. En cualquier caso, «si el asunto requiere una asistencia más rápida», podrá recurrir a otro Estado miembro. De todo ello se deduce la imposibilidad, como se viene observando en este trabajo de querer regular con el

⁸⁷Cf. Punto 3.1.1) de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea.

más mínimo detalle los casos tan variopintos que se dan en materia consular. La variedad de medios de transporte en los diferentes países del mundo es vastísima y con ello la duración de los viajes. Además, nos preguntamos cómo se determina lo que es un medio de transporte usual. En muchos casos, va a depender de la capacidad económica del interesado y de la infraestructura de transporte del país en que se encuentre. Siguiendo la regla establecida por la Comisión en sentido estricto, se puede producir que directamente el ciudadano europeo se ampare en esta falta de accesibilidad en el momento en que tenga otro consulado de un Estado miembro más próximo para evitar desplazarse a mayor distancia o, incluso, que las autoridades del Estado miembro del ciudadano en cuestión, exijan a las autoridades consulares de otro Estado más próximo el cumplimiento de su obligación de representación. Es cierto que los casos en los que se puede poner en funcionamiento este mecanismo de la representación son relativamente limitados, pero la no exhaustividad de la lista, como se explicó al hablar de la naturaleza del derecho y que la propuesta de Directiva mantiene, puede dar lugar a un cambio progresivo de las circunstancias que lleve a que la carga de trabajo para los Estados miembros con una red consular más tupida se vea seriamente agravada en consecuencia de lo expuesto. Asimismo, parece que la Comisión con esta provisión penaliza de alguna manera a aquellos Estados miembros que hacen un esfuerzo adicional para mantener una amplia red consular. Mantener un servicio exterior es un importante esfuerzo para los presupuestos nacionales y ello es financiado con los tributos de sus propios ciudadanos que toman las decisiones sobre los gastos destinados a su representación en el exterior a través de sus legisladores en materia presupuestaria. Por ello, esta laxa definición de lo que se considera estar representado puede llevar a que algunos Estados miembros ejerzan de «*free-rider*» o de polizón, es decir, que puedan garantizar la asistencia consular a sus ciudadanos a través de otros Estados miembros sin tener incentivos para mejorar su red consular.

Vinculada a esta cuestión de la representación, están los cónsules honorarios. El artículo 5 en su apartado tercero, considera que contar con un cónsul honorario es equivalente a la representación si el derecho y la práctica nacionales del Estado miembro al que representan les atribuyen competencias en materia de protección y asistencias consulares. De nuevo, la voluntad de la Comisión de introducir mayor seguridad jurídica como defienden sus representantes lleva a nuevas incertidumbres a la hora de aplicar la norma. Es muy poco realista pretender que si un ciudadano acude a un consulado de otro Estado miembro, las autoridades correspondientes puedan ponerse a cotejar cuál es la práctica en materia de cónsules honorarios en el Estado miembro del ciudadano en cuestión. Ello exige en primer lugar que sea el consulado al que se acuda el que haya de ponerse en contacto con las autoridades consulares más próximas del Estado del asistido o de sus autoridades centrales directamente para comprobar que, en efecto, si hay un cónsul honorario competente *ratione loci*, esté pueda o no

ocuparse del caso en concreto. Por ello, lo más lógico sería el establecer que los ciudadanos en primer lugar acudan a su cónsul honorario correspondiente y, en el caso de que éste no pueda asistirle, derivarle a las autoridades consulares de otro Estado miembro que esté mejor representado.

7. Previsión parcial de los mecanismos de compensación financiera

El capítulo tercero de la propuesta de la Directiva está dedicado a los procedimientos financieros y comprende una norma general y un procedimiento aligerado en situaciones de crisis. La crítica que se le puede realizar a esta regulación es que sólo se contempla un mecanismo para resarcir los gastos en los que el Estado miembro representante haya incurrido cuando se le den anticipos financieros o cuando se produzca una repatriación en caso de necesidad. Este mecanismo da una serie de garantías para que el Estado miembro representante que adelante el dinero pueda recuperarlo. En casos de crisis se establece que el Estado miembro que organice la evacuación en coordinación con el Estado miembro del ciudadano no representado proceda a la misma y luego pueda solicitar *a posteriori* la devolución de los gastos realizados al Ministerio de Asuntos Exteriores del ciudadano asistido. En un segundo lugar habla de «crisis graves», es decir, que para saber qué mecanismo de reembolso se puede utilizar, en primer lugar hay que determinar si la crisis es más o menos grave lo cual depende de una apreciación de carácter subjetivo del Estado miembro que decida la evacuación. En este segundo caso, ya no se exige la coordinación previa y el reembolso de los costes puede solicitarlos si así lo quiere el Estado que lleva a cabo la evacuación. Analizando esta disposición, se llega a la conclusión de que, otra vez, se incorporan criterios de apreciación que pueden no coincidir, lo que puede producir una discusión directa entre el ciudadano que quiere que le evacúen, la consideración que el Estado miembro representante y representado hagan de si la situación es sólo de crisis o de crisis grave y de quién costea la evacuación. En definitiva, no es necesario introducir nuevas disposiciones legislativas para que todo siga dependiendo de la flexibilidad y del diálogo entre Estados miembros como se venía haciendo hasta ahora. De hecho, aprovechando la introducción de nueva normativa, se podía haber ideado un mecanismo de compensación por los gastos realizados no sólo por adelantos económicos que se le diesen al ciudadano o en casos de evacuación, sino que se pudiese tasar de manera verdadera cuánto cuesta una asistencia consular. A título de ejemplo, una asistencia cuando hay un detenido, exige el desplazamiento normalmente de la autoridad consular y la inversión de unas horas de trabajo, ese desplazamiento y esas horas son un coste para el Estado miembro que da la asistencia. Por ello, se debería haber avanzado en estas cuestiones para que los Estados miembros que tienen una carga adicional por esa asistencia a no representados se puedan ver verdaderamente compensados, especialmente en momentos de restricciones presupuestarias. Esto sería

una verdadera solución al problema de los «*free-riders*» y vencería muchas de las reticencias al desarrollo de este derecho de los ciudadanos europeos. A esta cuestión, le dedicaremos una atención más pormenorizada en el capítulo dedicado a las propuestas de mejora de la garantía del derecho del artículo 23 TFUE.

8. Una cooperación y coordinación local poco basada en la realidad

El capítulo cuarto de la propuesta de la Directiva está dedicado a la cooperación y a la coordinación local en situaciones de crisis. Llama la atención especialmente, la cuña introducida por la Comisión en la que le da un papel de coordinación también a la Unión a través de las Delegaciones de la Unión Europea. Asimismo, el considerando décimo tercero hace referencia al deber de cooperación y de coordinación entre los Estados miembros y, a su vez, con la Unión a través del Servicio Europeo de Acción Exterior. A éste último, le dotan de una herramienta llamada «Consular On-line», también llamada «red CoOL» en el que conste la lista de personas de contacto correspondientes de los Estados miembros, que por el momento no está accesible de manera plena para los ciudadanos⁸⁸. Lo que sorprende especialmente es cómo se les está dotando a las Delegaciones progresivamente de unas competencias en materia consular por la vía de los hechos a pesar de que es competencia exclusiva de los Estados miembros. De hecho, nos podemos plantear incluso si la Decisión 2010/427/UE, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior⁸⁹ en su artículo 5, apartado 10⁹⁰, respeta el reparto de competencias. Es cierto que la forma de expresarlo introduce ciertas garantías al decir que es el Estado el que ha de solicitar el apoyo en materia de protección consular. Sin embargo, el hecho de que medie la voluntad del Estado no cambia el marco competencial preestablecido de la Unión Europea. Por ello, el artículo 5 apartado 10 de la Decisión 2010/427/UE, sólo respetaría el principio de atribución si se entiende como una competencia de apoyo, de coordinación o de complemento en el ámbito de la cooperación administrativa de acuerdo con el artículo 6 del TFUE. Esta interpretación del papel de las Delegaciones ya es bastante generosa con respecto a las competencias de la Unión, por lo que el atribuir funciones como hace la propuesta de la Directiva en calidad de centro de coordinación de las actividades consulares en algunas materias de la asistencia consular podría quedar al margen de las competencias que las Delegaciones pueden asumir. En este

⁸⁸ La referencia a esta red por el Servicio Europeo de Acción Exterior se encuentra en el siguiente enlace: http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/consular/index_en.htm

⁸⁹ Decisión del Consejo 2010/427/UE, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 201/30, de 3 de agosto de 2010

⁹⁰ Artículo 5, apartado 10 Decisión 2010/427: «Las delegaciones de la Unión (...) apoyarán a los Estados miembros, a petición de estos, en sus relaciones diplomáticas y en su función de prestación de protección consular a los ciudadanos de la Unión en países terceros, basándose en la neutralidad en lo que se refiere a los recursos».

proceso de negociaciones de la Directiva, no estaría de más dedicarle una nueva reflexión para asegurarse de que existe verdaderamente base jurídica para dotar a las Delegaciones de mayores competencias en el ámbito consular, a riesgo de que, ante un posible recurso ante el Tribunal de Justicia, éste pueda pronunciarse en contra. Más allá del problema jurídico, existe el problema práctico y es que, en realidad, las Delegaciones de la Unión, por ejemplo ejerciendo un papel de coordinador de una evacuación, podrían tener problemas de interlocución y de visibilidad con el Estado receptor, puesto que carecen en el marco jurídico del Derecho internacional público de las atribuciones propias de Embajadas y Consulados a efectos de la protección y asistencia a sus ciudadanos.

Vinculado a la cuestión de la coordinación entre Estados miembros, se contempla en la propuesta la necesidad de compartir los datos relativos a los ciudadanos no representados, así como también la necesidad de hacer compatibles los planes de emergencia de los diferentes Estados miembros y la información sobre los mismos. Nos encontramos frente a esta provisión con varias dificultades. En primer lugar, la legislación en materia de protección de datos española pero así sucede también con las del resto de los Estados miembros impiden el revelar detalles personales sobre la colonia de nacionales. En nuestro caso, la cesión de datos de los ciudadanos inscritos en el Registro de Matrícula o en el Registro de Viajeros choca frontalmente contra nuestras obligaciones en materia de cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal⁹¹. Por ello, la coordinación sólo puede ser mediante la comunicación de datos generales sobre tamaño aproximado de la colonia y distribución geográfica. En segundo lugar, se plantea el problema de la información sobre los planes de evacuación ya que por su naturaleza para la gran parte de los países son documentos de carácter reservado. En el caso español, hay una Orden Circular número 4/2007, de 30 de marzo, sobre planes de concentración⁹² en situaciones de riesgo en el extranjero que sí contempla la necesidad de coordinarse con otros Estados miembros en caso de se proceda a una evacuación, tener en cuenta el número de ciudadanos de otros países que se tendrían que evacuar y sistemas de enlace con otras Embajadas de la Unión Europea o de aquellas con las que existan compromisos bilaterales en materia de evacuación. Sin embargo, el Plan de evacuación propiamente dicho e incluso la Orden circular 2/2012 que a ellos se refiere son de carácter reservado. Por ello, observamos un claro problema a la hora de dar cumplimiento a lo establecido por la propuesta de la Directiva en el caso de que ésta sea finalmente aprobada sin enmiendas en este punto.

Finalmente, también en el ámbito de la cooperación y coordinación local en situación de crisis hay que hacer referencia a los problemas que gene-

⁹¹Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Publicado en *BOE* núm. 298 de 14 de diciembre de 1999.

⁹² El plan de concentración, junto con el plan de transporte, el plan de comunicaciones y el plan de acogida forman el plan de evacuación regulado por Orden Circular 2/2012 de carácter reservado.

ra en la práctica la designación de lo que en la jerga europea se conoce como «Estado principal», «Estado piloto» o directamente «*lead State*». El extenso artículo 16 de la propuesta de la Directiva se refiere a esta cuestión estableciendo que habrá un Estado principal que se encargará de coordinar la asistencia en situaciones de crisis y su designación será voluntaria. Sin embargo, según se nos ha hecho constar, es difícil que las autoridades consulares de un Estado miembro salgan voluntarias para asumir tamaña responsabilidad. Esto responde a que normalmente las autoridades consulares con mayor despliegue en el lugar suelen ser las que, de antemano, tienen que atender a una colonia de nacionales más amplia por lo que es difícil que se comprometan *a priori* a gestionar la asistencia del resto si no se sabe la posible dimensión de una evacuación antes de que llegue el momento. Por ello, en la práctica, hasta la fecha, el que asume la función de Estado principal, y por lo tanto de coordinador, ha sido en muchos casos de manera espontánea una vez que se conocían las necesidades reales de las diferentes colonias y los medios de los que disponía cada Estado miembro para proceder a la evacuación. Es cierto que suele coincidir con el Estado mejor representado pero las capitales se muestran reticentes a asumir una serie de obligaciones que no están tasadas de manera exhaustiva ni en la propuesta de la Comisión, ni tampoco en el Documento informal del Consejo de la Unión Europea, número 10715/2007, de 12 de junio, sobre el concepto de Estado principal. Por ello, la propuesta de la Directiva sería una buena oportunidad para describir en mayor detalle cuáles son las funciones concretas del Estado principal y que se busquen también mecanismos de colaboración del resto de Estados miembros representados para que no toda la carga recaiga sobre un consulado en concreto.

En definitiva, el objetivo de este minucioso análisis ha sido manifestar cuáles son las deficiencias de la propuesta de la Directiva de la Comisión Europea que ha sido el camino elegido por las instituciones para desarrollar el artículo 23 TFUE. Si bien, como se ha manifestado, la aplicación del derecho hasta el momento ha sido satisfactoria y la elección de seguir por este camino que no convence a todos los Estados miembros quizá lleva a crear más reticencias que simpatías hacia la cooperación y coordinación en el ámbito consular.

D. Propuestas factibles para mejorar la garantía del derecho en la realidad consular actual

Como se ha observado previamente en el análisis concreto de la propuesta de la Directiva, ésta plantea medidas que en algunos casos son difícilmente trasladables a la práctica, bien sea porque su base jurídica sea dudosa o directamente porque la concreción de la medida choca con disposiciones de Derecho interna-

cional público o con la propia realidad de la práctica consular. Sin embargo, hay una serie de medidas que estimamos que sí que pueden ser llevadas a cabo de manera relativamente sencilla y que mejorarían el cumplimiento del artículo 23 del TFUE.

1. Establecer regulación distinta para realidades diferentes

En primer lugar, a nuestro juicio, hay que separar los casos de cooperación y de coordinación en las situaciones de evacuación de ciudadanos como consecuencia de una crisis grave de las asistencias particulares. En el primer caso, esto es, en situaciones de evacuación la preocupación no debe ser sólo la de garantizar la asistencia a ciudadanos no representados, sino que es necesario establecer una coordinación general entre autoridades consulares representadas y capitales de los Estados miembros no representados. En ninguna crisis y proceso de evacuación todos los Estados miembros van a estar en posición de enviar medios de transporte para proceder a la evacuación o puede ser que ni siquiera sea eficiente por el escaso tamaño de la colonia. Por ello, la práctica seguida hasta ahora es que se utilizan las plazas sobrantes de aquellos medios de transporte enviados por otros Estados. Esta práctica se podría racionalizar a través del establecimiento de unas líneas directrices específicas. Debido a que la gestión de las cuestiones de evacuación puede seguir un parámetro más o menos idéntico en todos los casos, deberían desvincularse estas reglas de coordinación en caso de evacuación de la asistencia consular a un ciudadano en concreto por una situación particular que es mucho más difícil de regular debido a que responde a una realidad distinta cada vez.

Asimismo, habría que incidir más sobre los planes de comunicación en situación de emergencias. Los expertos consultados inciden en que son más importantes los propios planes de comunicación que los planes de concentración puesto que en la mayoría de los casos, de poco sirve un plan de concentración si no se pueden comunicar los pasos que se van a dar a los ciudadanos europeos. Por otro lado, antes de decidir una evacuación que suele ser una *ultima ratio*, las autoridades consulares quieren saber del estado de sus ciudadanos. Por ello, hay que actualizar las formas de comunicación para llegar a todo el mundo de manera masiva y para ello hay que tener en cuenta la realidad de infraestructura de cada país. Además, hay que tener en cuenta que en las situaciones de crisis naturales lo primero que deja de funcionar son las redes de comunicaciones o en las crisis políticas unas de las consecuencias puede ser la limitación de las comunicaciones. Por ello, hay que ser imaginativos para determinar cómo se puede llegar a comunicar con los ciudadanos europeos. En estas situaciones, las Delegaciones de la Unión Europea sí que podrían prestar un servicio útil y, previo acuerdo, con los Estados miembros representados, podría derivar a los no representados a aquellos que puedan ofrecerle ayuda.

En el caso de la asistencia —o incluso protección— a un ciudadano por una circunstancia de carácter particular habría que distinguir también las acciones de carácter muy urgente de aquellas que no lo son. En el supuesto de que sea muy urgente la asistencia necesitada por un representado, la intervención de las autoridades consulares de otro Estado miembro presentes en el tercer país parece ineludible y razonable. Sin embargo, en aquellas actuaciones que puedan solucionarse en el margen de unos días, quizá se pueda replantear la noción de lo que se entiende por «no estar representado» puesto que en muchos casos la circunscripción consular abarca grandes territorios en un país o directamente varios países gracias a las acreditaciones múltiples y esa es una razón más que lógica para pedir que las autoridades consulares más cercanas del ciudadano en cuestión se desplacen. El tamaño de las circunscripciones consulares es una decisión nacional y en caso de que estas sean grandes, se deben asumir las consecuencias de que haya que realizar desplazamientos. De nada sirve tener una circunscripción consular grande si no se da un servicio efectivo en todos sus puntos, dejando en manos de otros Estados miembros mejor representados la asunción de las obligaciones consulares. Por ello, una solución justa para todos sería el diferenciar las asistencias muy urgentes de las menos urgentes.

2. Que fluya la información para los principales interesados...

En segundo lugar, habría que realizar de una vez por todas y de manera efectiva agendas que contengan una lista de todas las Embajadas y Consulados de los Estados miembros actualizada y disponible para todos. Esto debe incluir la información referida a las acreditaciones múltiples, a las acreditaciones plurales en el caso de que las haya y la extensión de las correspondientes circunscripciones consulares. La herramienta «CoOL» que se explicó en el capítulo dedicado al análisis de la Directiva pretende en teoría hacer esto para información de los ciudadanos pero no está en pleno funcionamiento y la página web no da datos actualizados. Al menos para que los Estados miembros puedan contar con una información rápida, lo primero que se debería elaborar es esta lista centralizada para uso de las autoridades de los Estados miembros y luego ya adaptarla para el uso de los ciudadanos con los datos que puedan ser de dominio público. En este caso, también las Delegaciones de la Unión Europea y el SEAE en sede central podrían hacer una labor de recopilación y actualización de la información sin excederse de sus competencias. Es cierto que la Comisión Europea tiene una herramienta similar lanzada en 2010⁹³ que ofrece información sobre las representaciones existentes en cada país del mundo, sin embargo, se limita a ofrecer una dirección y un teléfono y

⁹³ Esta herramienta se puede encontrar en la página web de la Comisión Europea, en una pestaña dedicada a la protección consular. Cf. el siguiente enlace: <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action;jsessionid=1YzZJmgKhv4wpzXL1z5Fdc2wM8H1p6FZ1tvDJxqYnFKpWp7zFpW!-763172918>

no explica ni la extensión de la circunscripción ni los servicios consulares que allí pueden ser prestados y bajo qué condiciones. En cualquier caso, dicha herramienta debería ser ofrecida por los Estados miembros mismos o por las Delegaciones de la Unión Europea, hoy dependientes del SEAE, a las que se le reconoce esta labor de coordinación y no por la Comisión Europea.

3. Necesidad de concretar las funciones de las Delegaciones de la Unión Europea y su labor de coordinadora de las reuniones de cooperación consular

En tercer lugar, sería conveniente dejar claro cuál es el papel concreto de las Delegaciones de la Unión Europea en materia consular. Hasta la fecha, la falta de concreción y la ambigüedad de los textos jurídicos han redundado en una asunción progresiva de funciones cuya base jurídica no es clara. En muchos casos, esta asunción de funciones está dependiendo de la propia voluntad del Jefe de Delegación. Dicha falta de claridad a la hora de tasar el campo de actuación de la Delegación puede llevar a tensiones con las propias representaciones de los Estados miembros. Especialmente, estas posibles tensiones se ven incrementadas por la existencia de un Estado miembro que tenga una importancia preponderante en un tercer Estado como puede suceder con Francia en sus antiguas colonias africanas o a España en países de América Latina o en Guinea Ecuatorial. Una posible solución que racionalice la distribución de funciones entre Delegación y Estados miembros puede ser el que la Delegación se ocupe de centralizar la coordinación —esencialmente en caso de evacuaciones— mientras que sean los Estados miembros los que se centren en la atención a sus colonias y en poner a disposición los medios necesarios. La propuesta de Directiva de la Comisión Europea en el punto 1.2.3) de la exposición de motivos habla de esta necesidad de coordinación y de la falta de coherencia con la normativa actual. Sin embargo, en el articulado de la propuesta no hay una concreción real de la distribución de funciones a la que nos referimos. Por ello, esta sería una buena ocasión para introducir en el debate esta cuestión.

Igualmente en el ámbito de la coordinación, otra necesidad que no ha sido satisfecha y de la que nos consta que se quejan todos los Estados miembros es la urgencia de mejorar las reuniones de coordinación entre Embajadas y Consulados residentes en un lugar concreto. Más que hacer meras descripciones periódicas de la realidad a la que se enfrenta cada Estado representado, debería servir para hacer propuestas que sirvan a todos a la hora de mejorar sus servicios. Por ejemplo, una medida que sí se puede llevar a cabo es la de compartir buenas prácticas en lo que respecta la elaboración de los planes de concentración y de posible evacuación. Junto a ello, la de tener una idea clara de la distribución de las colonias para poder reaccionar en el momento de una crisis y saber con qué representación que tenga más información sobre la zona se puede contactar.

También se pueden crear árboles de llamadas para evitar que en una situación de crisis todas las representaciones tengan que llamarse entre ellas lo cual supone dedicar un tiempo precioso en el momento de una emergencia. En esta labor, de nuevo, la Delegación puede realizar un buen papel a la hora de centralizar esta información y que podría ser asumida con el marco jurídico actual.

4. Determinar el papel del Estado principal y diferenciarlo de la labor de las Delegaciones de la Unión Europea

Vinculado con el aspecto anterior de especificar claramente cuáles son las funciones que jurídicamente, pero también de manera práctica, asumen las Delegaciones de la Unión Europea, está el reto de conseguir saber en qué consisten las obligaciones de un Estado principal. Siguiendo el artículo 16 de la propuesta de Directiva al que ya se hizo alusión en el análisis de la misma, las funciones del Estado principal se circunscriben al ámbito de los casos de evacuación en situaciones de emergencia. Sin embargo, aparte de atribuirle la responsabilidad de encargarse de los ciudadanos no representados, lo cual no sería concordante en puridad con el artículo 23 TFUE que permite acudir al ciudadano no representado ante las autoridades consulares de cualquiera de los Estados miembros presentes, no especifica hasta dónde llegan los límites de la actuación del Estado principal. Por ello, se debe y se pueden tasar hasta dónde llegan estas obligaciones, fundamentalmente en lo que se refiere a su responsabilidad sobre los planes de concentración y en el caso de evacuación si este Estado miembro no pone medios de transporte a disposición. Igualmente, si ya se reconoce un cierto papel de coordinación a la Delegación, habría que delimitarlo con respecto a la del Estado principal para evitar que se produzcan solapamientos. Por ello, urge que se desarrollen estos aspectos para que todos los actores implicados tengan claro cuáles son sus responsabilidades. En un momento de crisis, el que cada actor siga un protocolo indicado ayudará sin duda a la resolución con éxito de la misma. De nuevo, hay que recordar que las Delegaciones no son «Euroconsulados»⁹⁴ en palabras de la Profesora FERNÁNDEZ, por ello, en esta delimitación hay que tener en cuenta que la interlocución con las autoridades locales sólo puede ser realizada por autoridades consulares de los Estados soberanos. También, se pueden contemplar otras labores de coordinación y que tendrían un impacto positivo en el desarrollo de la actividad consular en un tercer país —también en el ámbito diplomático— a la hora por ejemplo de atribuir a un Estado la labor de coordinar las posiciones para elaborar por ejemplo una nota verbal idéntica que todos los Estados miembros quieran dirigir al Ministerio de Exteriores del país receptor para hacer alguna observación o petición.

⁹⁴ FERNÁNDEZ, A.M., «Consular affairs in an integrated Europe», en MELISSEN, J. and FERNÁNDEZ A. M. (Ed.), *op. cit.*, pág. 103.

5. Mejorar los mecanismos de compensación de gastos

Los mecanismos de compensación de gastos que se venían utilizando en virtud de la decisión 95/553/CE y los que propone la Comisión Europea en su proposición de Directiva sólo contemplan la compensación en el caso de que un Estado miembro tenga que adelantar una ayuda económica concreta a un ciudadano no representado, se proceda a facilitar su traslado a su Estado de origen o en el caso de beneficiarse de un plan de evacuación en caso de crisis. Sin embargo, a nuestro juicio, se podrían incorporar más mecanismos de compensación de gastos por los servicios prestados por las autoridades consulares de un Estado miembro a ciudadanos no representados. Es cierto que la filosofía del derecho reconocido en el artículo 23 TFUE responde a un principio de solidaridad general entre socios de la Unión Europea pero también hay que velar por la sostenibilidad presupuestaria de los servicios exteriores de los Estados miembros y para ello creemos que se pueden introducir mecanismos de compensación económica. Además, estos mecanismos de compensación económica van a evitar que puedan prevalecer incentivos perversos que lleven a que aquellos Estados miembros con una red consular más restringida no planteen hacer un esfuerzo para reforzar su red consular incluso cuando su número de ciudadanos en el exterior esté creciendo. Por ello, nuestra idea es que, al igual que se ha logrado establecer en otros ámbitos, se puede crear un mecanismo para que los servicios consulares también puedan tener un precio —aunque sea asumido por la Administración y no se le exija a los ciudadanos como sucede en España— y que este coste sea asumido por el Estado no representado cuyo ciudadano es atendido.

En el ámbito sanitario, la Tarjeta Sanitaria Europea ha sido un gran avance en este sentido y es que los ciudadanos europeos titulares de la misma que se encuentren en otro Estado miembro pueden recibir atención sanitaria en las mismas condiciones que los usuarios de la sanidad pública de ese país y luego ese gasto es reclamado a su país de origen. Los supuestos entre esta atención sanitaria pública y la atención consular presentan similitudes y los mecanismos que se utilizan en la primera podrían inspirar mecanismos financieros más satisfactorios en el ámbito consular. La normativa establecida en Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social⁹⁵, actualizado fundamentalmente, por el Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social⁹⁶. A efectos del tema que nos ocupa, la virtud de este sistema determinado por estos dos reglamentos fundamentalmente

⁹⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 166, de 30 de abril de 2004.

⁹⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 284, de 30 de octubre de 2009.

es la de reconocer el derecho a la asistencia sanitaria pública de un ciudadano en su país de residencia habitual a través del otorgamiento de un documento que es la Tarjeta Sanitaria Europea y, de viaje en otros países miembros de la Unión Europea —y del Espacio Económico Europeo—, pueda recibir atención sanitaria por parte del sistema de salud pública del país en el que se encuentre con las mismas condiciones que sus beneficiarios. Es decir, que si se exige un adelanto o un copago por ejemplo del servicio previo del coste a los residentes en ese país también se le exigirá al atendido de otro Estado miembro. Para garantizar luego el cobro de esa asistencia, los Estados miembros han establecido en virtud de estos reglamentos también un sistema para exigir esa obligación financiera del país donde el ciudadano atendido tiene su residencia habitual y los acuerdos bilaterales que existían previos a este sistema se han ido derogando. Para determinar el precio exacto de la asistencia sanitaria, los Estados miembros han tenido que crear a través de contabilidad analítica lo que se denomina «facturas en la sombra», es decir que, aunque esas facturas no se extiendan a los beneficiarios del sistema de salud público como es el caso en España, sí se conoce el coste exacto de la atención sanitaria y por eso se puede reclamar. Incluso, la nueva Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza⁹⁷, permite que los pacientes de un sistema de salud pública se trasladen a otro Estado miembro si el tratamiento que se le ha de dar y que es autorizado por las autoridades sanitarias de su país es realizado con mejores garantías en otro Estado miembro. Es decir, se está reconociendo de alguna manera el que los ciudadanos europeos en casos de extrema gravedad puedan recibir mejor atención de aquellos Estados miembros que sí la pueden garantizar. Algo muy similar sucede en el caso de la representación consular como hemos visto.

En el caso de la atención consular, esto también podría realizarse, es decir, aunque no se cobre por el servicio con carácter general, sí se puede saber los gastos que generan un desplazamiento —en muchos casos incluso han de autorizarse comisiones de servicio para salir fuera del municipio en el que el consulado tenga su sede— o una hora de trabajo de un funcionario público. Este coste en el que se ha incurrido para ayudar a un ciudadano no representado luego se puede exigir a su Estado miembro. Es cierto que, hasta ahora, esta ayuda se está dando en virtud de un principio de solidaridad, de cooperación e incluso cortesía entre países socios, pero no es descabellado pensar que si la reclamación de ayuda por parte de no representados se extiende y empieza a haber problemas de sostenibilidad financiera y de personal de los países que sí están representados en un determinado país tercero, este sistema de compensación del gasto se podría establecer.

⁹⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 88/45, de 4 de abril de 2011.

6. Responsabilidades ineludibles aunque no se esté representado

En los artículos 8 a 11 de la propuesta de la Directiva, se establecen las obligaciones del Estado miembro que ofrece la asistencia al ciudadano no representado y, excepto en el caso de arresto o detención en el que se dice que serán las autoridades del ciudadano —previamente informadas por las autoridades que están prestando la asistencia— serán las encargadas de comunicarse con la familia, en el resto de casos no se deja claro quién es el encargado de ponerse en contacto con los familiares del asistido. Una de las propuestas que se hacen desde estas líneas, es que esto se clarifique en este estadio de negociación de la Directiva y que sean siempre las autoridades del Estado miembro del ciudadano y no las que estén ejerciendo la representación, las que se comuniquen con las familias. En primer lugar por una cuestión lógica y es que hablan la misma lengua y, en segundo lugar, porque también tienen la afinidad cultural para tratar temas delicados y porque además son los que mejor conocen su propio marco legislativo de protección de datos en el caso de que el ciudadano asistido no quiere que se ofrezcan ciertos detalles de su situación.

En definitiva, desde aquí tratamos de ofrecer una perspectiva positiva ante la posibilidad de mejorar la garantía del artículo 23 TFUE a través de algunas ideas que creemos que sí se pueden llevar a la práctica de manera sencilla sin necesidad de poner en tensión todo el marco legislativo existente.

IV. REFLEXIONES FINALES

Por último, nos gustaría introducir en este trabajo algunas reflexiones que se nos han ido planteando a lo largo de estos meses de investigación.

A. Impacto en la práctica consular general

Los cambios producidos por la propia evolución de la institución consular llevan a nuestros servicios a una obligación de readaptación. Si bien, mayor aún es el impacto que trae consigo en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico la progresiva profundización del proceso europeo y, por supuesto, el ámbito consular no es una excepción. No queremos que parezca que desde estas líneas se defiende una postura antieuropea, sino todo lo contrario. La elección del tema surge de la inquietud de querer entender cómo se puede mejorar esta coexistencia de dos ordenamientos para garantizar un éxito duradero del modelo. Hay que tener en cuenta también que lo que enriquece a este proyecto sin parangón es el estar constituido por veintiocho Estados, algunos de ellos, como España, ya creados desde el origen del Estado moderno renacentista. Hay elementos que son intrínsecos a la soberanía y la actividad consular forma parte de este núcleo duro puesto que expresa una forma de relacionarse de las autoridades estatales con sus ciudadanos en el territorio de otro Estado. Cada servicio consular responde por lo tanto a una forma de entender esta relación que varía de Estado a Estado. Es lógico y deseable, por otra parte, en virtud del espíritu de solidaridad europeo y de no discriminación el garantizar que ningún ciudadano se encuentre desprotegido en el exterior. Si bien, la forma de articular estos principios ha de garantizar que todos los Estados miembros se sientan satisfechos con la forma de resolver los problemas que surgen en la práctica. Si no, nos arriesgamos a que se pueda quebrar la confianza en el proceso de integración. El euroescepticismo es un movimiento preocupantemente creciente entre ciudadanos, grupos políticos e incluso gobiernos que, en algún modo ya muestra que la confianza no es plena. Por ello, para evitar esta peligrosa tendencia, hay que repensar las formas de actuar. Quizá no es el momento más oportuno para introducir normas que cam-

bien completamente los esquemas previos y que puedan provocar rechazo⁹⁸, sino medidas que permitan garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Tratado que no lleven consigo grandes convulsiones.

Por otro lado, hay que seguir avanzando en las formas de garantía del artículo 23 TFUE. Gracias a esta disposición, hemos pasado de una colaboración consular propia de tratados de amistad internacionales, a convertirlo en una garantía directamente vinculada al ciudadano europeo. Con ello, se han superado los mecanismos propios del Derecho internacional público y se reconoce una subjetividad directa del ciudadano con respecto a obligaciones que los Estados miembros han de garantizar incluso más allá de sus fronteras. Esto es uno de los grandes logros que hay que reconocerle al Derecho de la Unión Europea como ordenamiento *sui generis*. Estos nuevos derechos derivados de la Ciudadanía europea refuerzan el vínculo de la nacionalidad tradicional ya que la complementan con otro grupo de derechos vinculados a la Unión Europea tal y como reconocía el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia pronunciada por la Gran Sala en el caso Rottman⁹⁹. A este respecto, como concluye el Profesor SAVINO «existe un antes y un después en la esfera de la nacionalidad tras el TUE»¹⁰⁰.

Más allá, se nos plantea otra reflexión en lo que se refiere a la vinculación de las Administraciones de los Estados miembros directamente con sus propios nacionales. Mediante la puesta en práctica del artículo 23 TFUE, se rompe este principio puesto que las Administraciones se hacen responsables de las garantías jurídicas de otros ciudadanos distintos lo que produce ciertas perturbaciones de los principios sobre los que se ancla el Derecho administrativo. En este ámbito, de acuerdo con lo que el Profesor GARRIDO FALLA¹⁰¹ ha descrito como la «publicación» administrativa, se produce «una relación entre la Administración y ciertos administrados cuando la importancia de los derechos privados en juego exige una acción de derecho público». La Administración que se hace representar en el exterior cede esa responsabilidad de atención directa a sus ciudadanos y las garantías del cumplimiento de la asistencia ya no dependen de ella, sino de otra extraña. *Sensu contrario*, la Administración que va a ejercer la representación, se ve enfrentada, como ya hemos explicado anteriormente en este trabajo, a un control de su actuación con parámetros que no son suyos propios. Esta cuestión necesita irse depurando progresivamente conforme se vaya generalizando la cooperación estrecha entre las diferentes Administraciones de

⁹⁸ De nuevo, nos podemos remitir al informe presentado por la Cámara de los Comunes de Reino Unido con una visión muy crítica acerca de la propuesta de Directiva. Cf. Nota a pie de página número 70.

⁹⁹ Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Janko Rottman v. Freistaat Bayern (C- 135/08), de 2 de marzo de 2010.

¹⁰⁰ SAVINO, M. «Dopo Rottman: quale futuro per la cittadinanza europea?», *Blog Nel Merito*, Publicado el 29 de diciembre de 2010. Cf. http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1252&Itemid=69. Consultado por última vez el 9 de septiembre de 2014.

¹⁰¹ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen II, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974, págs. 174 y ss., referido en NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. y MARTÍ MARTÍ, X., *op. cit.*, pág. 84.

los Estados miembros. Sin embargo, a día de hoy, no se puede hablar de una Administración europea como tal.

Asimismo, estas cuestiones suscitan un interés progresivo por la visibilidad que tienen frente a la opinión pública. En un momento de crisis de los sistemas políticos en Europa, se trata de recuperar este vínculo y complicidad con los ciudadanos. La atención consular da visibilidad en el caso de grandes catástrofes como fueron los ataques terroristas de Bali en octubre de 2002 o el tsunami en el Sudeste asiático en Diciembre de 2004, por ello, la Comisión Europea como defensora del interés general quiere también aprovechar estos gestos para ganar apoyo en la integración por parte de los ciudadanos. Sin embargo, la Unión Europea no puede proteger a ciudadanos que no son suyos, ésta sigue siendo una función básica de los Estados miembros¹⁰².

Igualmente, a raíz de estas discusiones quizá proceda abrir un debate sobre la necesidad de cuestionarse si sería posible un estándar mínimo de servicios consulares a los que los ciudadanos europeos en sus respectivos Estados miembros tengan derecho. Ante una presión cada vez más fuerte de las exigencias de los ciudadanos con respecto a la Administración y, viceversa, ante una Administración protectora, nos podríamos cuestionar hasta dónde llegan las obligaciones del cónsul, cuestión que no está para nada cerrada.

Por último, podríamos introducir más que una reflexión, un encargo a los diplomáticos. Como señala la Profesora FERNÁNDEZ: «*Diplomats have also had to adapt their mindset. The administrative and political developments —mentioned here— would not have been feasible without and accompanying assimilation of new values and beliefs that are embedded in the idea of belonging to a common polity*»¹⁰³. Está, por lo tanto, en nuestras manos el asumir estos nuevos valores y creencias y hacerlos compatibles con la esencia más profunda de nuestras respectivas soberanías.

B. Impacto en la práctica consular española

A lo largo del trabajo, ya se han ido haciendo alusiones por comparación a la situación consular española. Si bien, en estas páginas finales de reflexión podemos introducir algunas ideas nuevas. España es uno de los Estados miembros con asistencia más amplia por lo que la carga de atender a ciudadanos no representados va a producir mayor incremento de trabajo y de recursos que para otros Estados miembros. Además, hay que reincidir en el hecho de que la protección y asistencia consular proporcionada por España no está sujeta a ningún pago por parte del ciudadano que recibe estos servicios, por lo que podría resultar

¹⁰² FERNÁNDEZ, A.M., «Consular affairs in an integrated Europe», en MELISSEN, J. and FERNÁNDEZ A. M. (Ed.), *op. cit.*, pág. 104.

¹⁰³ *Vid. sup.*, pág. 100.

especialmente atrayente para ciudadanos no representados. El riesgo es que se termine implantando el «*consular shopping*». España sería uno de los principales afectados puesto que nuestro Servicio Exterior es conocido por ser uno de los que ofrece mejores servicios consulares, no sólo por la amplia red de la que disponemos, sino debido a la calidad de los servicios y a la profesionalidad y buena formación de sus representantes consulares-. Como consecuencia, ello puede implicar que, en muchos casos, los servicios consulares tengan una presión sobre la disponibilidad de sus recursos humanos y financieros insostenible en tiempos de recortes presupuestarios que podría afectar finalmente sobre una merma de la buena asistencia que se viene dando hasta este momento.

Hasta ahora el artículo 23 TFUE se ha aplicado sin problemas por nuestras autoridades consulares y, según reconocen sus responsables, se ha dado asistencia y protección consular a ciudadanos europeos no representados en terceros Estados de manera satisfactoria sin necesidad de ningún desarrollo legislativo y sin necesidad de pasar una factura al Estado del que es nacional el asistido. Por ello, el escepticismo generado ante el desarrollo de la Directiva radica en que éste pueda encorsetar un sistema flexible que hasta ahora ha sido suficiente y ha funcionado sin crear problemas.

Además, en nuestro caso, la regulación europea ha generado algunas discriminaciones con respecto al trato que se le ha de dar a los ciudadanos europeos en perjuicio del otorgado a los ciudadanos españoles. Este caso concreto se da con el Documento Provisional de Viaje, que se incluye en el artículo 6, apartado 2, letra f) de la propuesta de la Directiva. La situación es que el Documento Provisional de Viaje que se le da a un ciudadano europeo no representado es más amplio que el salvoconducto¹⁰⁴ que se le da como documento identificativo a aquellos españoles que carezcan de otros documentos de viaje en el extranjero como consecuencia de su pérdida, robo o destrucción o deterioro. Mientras que el salvoconducto permite exclusivamente regresar a territorio español, el Documento Provisional de Viaje permite regresar a otro país que no sea el de la nacionalidad del portador, y pueda ser el de su residencia habitual. Puede que esta situación parezca menor pero vemos cómo una regulación más generosa del Derecho comunitario pone en una situación de desigualdad al ciudadano español. Como consecuencia de ello, a un ciudadano español que pierda su documento de viaje y quiera volver a territorio europeo pero no español le va a compensar más el que no haya un consulado español o sección consular de una Embajada en las cercanías ya que preferirá en este caso obtener el Documento Provisional de Viaje y no un salvoconducto nacional.

Por último, se nos plantea un problema claro de transposición si finalmente la Directiva es aprobada. España, al no contar con una legislación específica y uni-

¹⁰⁴ Real Decreto 116/ 2013, de 15 de febrero, por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto. Publicado en el *BOE*, núm. 47 de 23 de febrero de 2013.

ficada en materia de servicios consulares, habrá de desarrollar una normativa *ex novo* de rango legal previsiblemente en esta materia. No obstante, como hemos explicado, no se trata de una tarea sencilla puesto que la actuación consular va a depender mucho de la situación en el país receptor y de la situación concreta del ciudadano que solicita la ayuda. Si bien, aprovechando la coyuntura, éste podría ser un buen momento para plantearse una regulación nacional en este sentido que dé un marco jurídico más sólido tanto para el ciudadano como para los funcionarios responsables.

V. CONCLUSIÓN

En una etapa de globalización en la que las funciones del Estado se ven mermaidas en muchas esferas, la actividad consular se ve reforzada ante la inexistencia de otra entidad que pueda dar un servicio concurrente. Asimismo, se constata que la actividad consular se está viendo sometida a una serie de cambios que exigen una adaptación de sus servicios.

En este caso, nos ocupamos de uno de los principales factores de cambio que es la creación de la Ciudadanía europea y la panoplia de derechos que lleva aparejada para los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea. El artículo 23 TFUE garantiza el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a acogerse a la asistencia consular en territorio de un tercer país en que su Estado no esté representado por parte de las autoridades de otro Estado miembro y en las mismas condiciones que sus ciudadanos. Como se ha explicado al hacer un análisis de la naturaleza del derecho, lo que se consagra es un verdadero principio de no discriminación a los ciudadanos en el exterior por el hecho de no contar con la presencia de una red consular propia en el lugar en el que se encuentran.

Dicho derecho existe desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y se ha estado aplicando a través de una eficacia directa del Derecho primaria gracias fundamentalmente a la buena actitud al respecto de los Estados miembros, y posteriormente conforme a la Decisión 95/553/CE. Si bien, la Comisión Europea ha hecho uso de su iniciativa legislativa para introducir una propuesta de Directiva que regule y amplíe las obligaciones de los Estados miembros con respecto al artículo 23 TFUE.

En este trabajo, nos hemos cuestionado si existe una verdadera necesidad de mayor regulación en este ámbito. Asimismo, hemos analizado las disposiciones de esta propuesta de Directiva, para alertar de las dificultades que puede encontrarse su puesta en práctica. Igualmente, hemos dedicado especial atención al progresivo protagonismo que las Delegaciones de la Unión Europea quieren asumir en el ámbito consular y que sería incompatible con la base jurídica establecida en la actualidad.

Seguidamente, reconociendo que es posible avanzar en la garantía del derecho del artículo 23 TFUE, hemos propuesto diferentes actuaciones que sí se pueden llevar a cabo en estos momentos de manera efectiva sin modificar en gran medida el marco jurídico para avanzar en los mecanismos de cooperación y coordinación en el ámbito consular. Entre las actuaciones que serían más urgentes, podemos destacar nuevas propuestas para mejorar la comunicación entre los Estados miembros en casos de crisis y la posibilidad de crear mecanismos novedosos de compensación por los gastos en los que se haya incurrido al atender a un ciudadano de otro Estado miembro no representado.

Por lo que respecta a España, es uno de los países europeos con una red más amplia de consulados. Asimismo la calidad y la amplitud de la cartera de servicios consulares que garantizan las autoridades consulares de nuestro país tienen un gran reconocimiento internacionalmente. El derecho que recoge el artículo 23 TFUE supone por lo tanto un importante reto para nuestros consulados que progresivamente se ven confrontados a mayores requerimientos de asistencia a ciudadanos de otros Estados miembros no representados con las dificultades, por ejemplo, de carácter lingüístico o legal que ello conlleva y con un aumento de la presión a nuestros recursos tanto humanos como financieros.

Es por ello que la negociación de una directiva que desarrolle el artículo 23 TFUE es de capital importancia para nuestro país y tiene un impacto directo en el futuro del ejercicio de la actividad consular en una situación en la que cada vez un mayor número de europeos viven y viajan en terceros Estados.

Para finalizar, recordemos las palabras del Profesor TORROBA SACRISTÁN, que se lamentaba diciendo: «el oficio consular se ha transformado tan profundamente que apenas guarda semejanza con lo que fue en su origen»¹⁰⁵. Sin embargo entramos en discrepancia con el maestro ya que, creemos que el oficio consular sí que sigue guardando una esencia invariable y nuclear que debe orientar toda actuación a pesar de los cambios: el servicio a los ciudadanos.

¹⁰⁵ TORROBA SACRISTÁN, J., *Derecho consular: Guía práctica de los Consulados de España*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1993, pág. 14.

VI. BIBLIOGRAFÍA

A. Libros y artículos

ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión en el exterior», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 11, 2.º Semestre, 2006, págs. 11- 25.

BRU PURÓN, C.M., *La Ciudadanía europea*. Editorial Sistema, Fundación Sistema, Madrid, 1994.

COHEN-TANUGI, L., *L'Europe en Danger*. Librairie Arthème Fayard. Paris, 1992.

CRESPO NAVARRO, E., Nuevas formas de protección del individuo en Derecho internacional: la erosión del vínculo de nacionalidad. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

FARO, S., CHITI, M. P., SCHWEIGHOFER, E. (Ed.), *European Citizenship and Consular Protection: New trends in European law and national law*. Editore Scientifico, Napoli, 2012.

JIMÉNEZ PIERNAS, C., «Estatuto de ciudadanía y derecho de asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ F. M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y europeos «Francisco de Vitoria», Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 449-461.

JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 20, enero-abril de 1993.

KRŪMA, K., *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status: an ongoing challenge*, Martinus Nijhof Publishers, Leiden-Boston, 2014.

LEIRA H. and NEUMANN I. B., «Consular Diplomacy», in KERR P. and WISEMAN G., (Ed.) *Diplomacy in a globalizing world: Theories and practices*, Oxford University Press, New York, 2013, págs. 160-174.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 6.ª edición. Ed. Tecnos. Madrid, 2010.

MANGAS MARTÍN, A., (Dir.) *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea: Comentario artículo por artículo*. Fundación BBVA. Bilbao. 2008. Págs. 731-736

MARTÍ MARTÍ, X., «La actividad consular de España en el extranjero», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 21, junio 2011.

MARTÍ MARTÍ, X., «La política española de protección y asistencia consulares a los ciudadanos españoles detenidos en el extranjero», *Revista Española de Derecho internacional*, vol. LXI, núm. 1, 2013.

MELISSEN, J. and FERNÁNDEZ A. M. (Ed.), *Consular affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden (NL), 2011.

NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. y MARTÍ MARTÍ, X., *La función consular en el derecho español*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 3ª Edición actualizada, Madrid, 2009.

PIERNAS LÓPEZ, J. J., «La protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa», *Revista Española de Derecho Comunitario*, núm. 48, mayor-agosto de 2014. Para el estudio, se trabajó con una versión ampliada facilitada amablemente por el propio autor.

SAVINO, M. «*Dopo Rottman: quale futuro per la cittadinanza europea?*», *Blog Nel Merito*, Publicado el 29 de diciembre de 2010. Cf. http://www.nel-merito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1252&Itemid=69. Consultado por última vez el 9 de septiembre de 2014.

TORROBA SACRISTÁN, J., *Derecho consular: Guía práctica de los Consulados de España*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1993, pág. 14.

VILARIÑO PINTOS, E., «La institución consular: debate conceptual abierto», pág. 1233, en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional: estudios en honor del Profesor D. Antonio Truyol y Serra*, Vol. II., Centro de Estudios Constitucionales. Universidad Complutense, 1986.

VILARIÑO PINTOS, E., «Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22, núm. 2, 1995, págs. 417-444.

VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho Diplomático y Consular: Parte general y Derecho Diplomático*. 3.ª Edición. Ed. Tecnos, 2007.

B. Legislación, jurisprudencia y textos de las instituciones UE

- De carácter nacional

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Publicado en *BOE* núm. 298 de 14 de diciembre de 1999.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Publicada en el *BOE*, núm. 74, 26 de marzo de 2014.

Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Publicada en el *BOE*, núm. 90, de 15 de abril de 1997.

Memorándum sobre Ciudadanía europea de la Delegación española en la Conferencia Intergubernamental para el Tratado de Maastricht: Doc. SN 3940/90, de 24 de septiembre.

Orden Circular número 3.213, de 29 de febrero de 1996, directrices sobre la protección de nacionales de la Unión Europea en terceros Estados por Embajadas y Consulados de otros países de la Unión.

Orden Circular número 4/2007, de 30 de marzo, sobre planes de concentración.

Real Decreto 116/ 2013, de 15 de febrero, por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto. Publicado en el *BOE*, núm. 47 de 23 de febrero de 2013.

Real Decreto 1390/2007, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los Agentes Consulares Honorarios de España en el extranjero. Publicado en el *BOE* núm. 272, de 13 de noviembre de 2007.

Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Publicado en el *BOE*, núm. 36, de 11 de febrero de 2012.

Reglamento de la Carrera Consular de 27 de abril de 1900. Publicado en la *Gazeta de Madrid*, núm. 135, de 15 de mayo de 1900.

- De carácter internacional

Convención de Viena de 1963 sobre relaciones consulares de 24 de abril de 1963. *BOE* núm. 56, de 6 de marzo de 1970.

Convenio europeo de relaciones consulares, de 11 de diciembre de 1967. Instrumento de ratificación publicado en el *BOE*, núm. 84, de 8 de abril de 2011.

COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros* (doc. COM (2011) 881 final), de 14 de diciembre de 2011.

Decisión 2010/427/UE, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 201/30, de 3 de agosto de 2010

Decisión 95/553/CE, de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de diciembre de 1995, relativa a la protección de los ciudadanos de la Unión Europea por las representaciones diplomáticas y consulares. Publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L314/73, de 28 de diciembre de 1995.

Decisión 96/409/PESC, de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 25 de junio de 1996 relativa al establecimiento de un documento provisional de viaje. Publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L168, de 6 de julio de 1996

Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza. Publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 88/45, de 4 de abril de 2011.

Documento informal del Consejo de la Unión Europea, número 10715/2007, de 12 de junio, sobre el concepto de Estado principal.

EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*. COM (2006) 712 final, Brussels, 28th November 2006.

EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009*, COM (2007) 767 final, Brussels, 5th December 2007.

EUROPEAN COMMISSION, *Flash Eurobarometer nr.188, Consular Protection, analytical report*. The Gallup Organisation, July 2006.

Informe hecho por la Biblioteca del Parlamento Europeo, «Consular protection for EU citizens abroad», *Library Briefings*, firmado por Eva María Potcheva.

Reglamento (CE) n.º 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 284, de 30 de octubre de 2009.

Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 166, de 30 de abril de 2004

Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados. Publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 243 de 15 de septiembre de 2009.

- **Jurisprudencia**

STJUE Baumbast y R. v. «State for the Home Department» (C-413/99), de 17 de septiembre de 2002.

STJUE de la Gran Sala, Janko Rottman v. Freistaat Bayer (C— 135/08), de 2 de marzo de 2010.

STJCE *Van Gend en Loos v. Países Bajos* (C— 16/62), de 5 de febrero de 1963.

- **Otros**

Australian Consular Strategy 2014-1016. Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government.

Care Project Final Report: Citizens consular assistance regulation in Europe. Consular and Diplomatic Protection: Legal framework in the EU Member States. Ed. Consiglio Italiano delle Ricerche, Universität Wien, Istituto Italiano di Scienze Amministrative y CELI France. Diciembre 2010.

Informe de la Cámara de los Lores de 9 de febrero de 2012, sobre proyecto de Directiva de la Comisión relativa a la protección consular de los ciudadanos de la Unión en países extranjeros (doc.COM (2011) 881 final), de 14 de diciembre de 2011.

Ley Consular de la R.F. Alemania, de 11 de septiembre 1974, «*Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse (Konsulargesetz)*», publicada en la *BGBl*, nr. 109, de 14 de septiembre de 1974.

United Kingdom Consular Strategy 2013-1016: Consular Excellence. Foreign and Commonwealth Office.

C. Enlaces a páginas web consultadas

Barómetro OMT del Turismo mundial: <http://media.unwto.org/es/press-release/2014-01-20/el-turismo-internacional-supera-las-expectativas-con-52-millones-llegadas-a>.

Centro Común de Visados en Cabo Verde: <http://www.eurovisaccv.com/web/guest/home>. Consultado por última vez el 10 de agosto de 2014

Comisión Europea, información sobre protección consular: <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action;jsessionid=1YzZJmgKhmv4wpzXL1z5Fdc2wM8H1p6FZ1tvDJxqYnFKpWp7zFpW!-763172918>

Datos sobre los Consulados de Alemania: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/03-WebseitenAV/Uebersicht_node.html

Datos sobre los Consulados de Francia: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-ministere-des-affaires-22556/>.

Datos sobre los Consulados de Italia: <http://www.esteri.it/MAE/pubblicazioni/AnnuarioStatistico/Annuariostatistico2014.pdf>

Datos sobre los Consulados de Reino Unido: <https://www.gov.uk/government/world/organisations>

Información sobre los países que han incluido el artículo 23 TFUE en sus pasaportes: <http://ec.europa.eu/consularprotection/entityView.action?path=%2FCP+Principles%2FFaq%2FArt.+23+printing+in+passports.xml&faqEntity=true&breadCrumbLevel=3>

Maison Schengen en Kinshasa: <http://www.maisonschengen.eu/>. Consultado por última vez el 10 de agosto de 2014.

Notas de Prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/20131118_NOTA220.aspx

Página de tratados de la Organización de las Naciones Unidas: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en

Programa «Encarcelados» de la Sexta: <http://www.lasexta.com/programas/encarcelados/>.

Red CoOL del Servicio Europeo de Acción Exterior: http://eeas.europa.eu/crisis-response/what-we-do/consular/index_en.htm

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LOS SEFARDÍES
EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA**

VÍCTOR FRANCO GARCÍA

En memoria de todos aquellos funcionarios españoles que honraron al servicio público asistiendo a sefardíes en distintos momentos de dificultad.

A ti, España bienquerida, nosotros madre te llamamos y, mientras toda nuestra vida, tu dulce lengua no dejamos. Aunque Tu nos desterraste como madrastra de tu seno, no estancamos de amarte como santísimo terreno, en que dejaron nuestros padres a sus parientes enterrados y las cenizas de millares de sus amados. Por Ti nosotros conservamos amor filial, país glorioso, por consiguiendo te mandamos nuestro saludo glorioso.

HAHAM SALOMON GAON

*Ceremonia de entrega del Premio Príncipe de Asturias
a la Concordia para las comunidades sefardíes
dispersas por el mundo (1990).*

Cosa regia es, créeme, socorrer a los desgraciados.

OVIDIO

INTRODUCCIÓN

“Este año [1492], que se imagina como el año de la gran gloria, será el de la vergüenza más grande”¹. Con estas palabras condenó la expulsión de los judíos de España uno de los testigos contemporáneos que la sufrieron, Isaac Abravanel². 1492 estaba destinado a ser *annus mirabilis* en la historia de España. La campaña militar contra el reino nazarí de Granada había sido un éxito y el país se encaminaba hacia el Renacimiento a punto de zambullirse en sus expediciones ultramarinas.

El propio Abravanel había contribuido a la consecución de esos logros aportando sus medios financieros para la guerra contra Al-Ándalus y su influencia en la corte a favor de Colón. Por ello debió de sentir un gran desengaño al tener conocimiento de que por ser judío se le impedía seguir viviendo en una tierra que decía amar tanto como los mismos monarcas. Siendo un hombre de cultura, intentó entender lo que estaba viviendo como un retroceso intelectual. En su opinión, la mayoría cristiana había decidido dejar de debatir eliminando a los judíos como fuente de disensión.

Dado el triunfo del dogma sobre los argumentos minoritarios, Abravanel estaba convencido de que las entonces mentes inquisitivas de los españoles se iban a anquilosar. Le parecía que el progreso no tendría cabida en la España que dejaba tras de sí. A su modo de ver, aquellos que entonces se admiraban en el

¹ Respuesta de Isaac Abravanel al edicto de expulsión de los judíos de España de 31 de marzo de 1492. Disponible en línea: <http://www.zamorasefardi.com/2012/03/respuesta-de-isaac-abravanel-al-edicto.html>

² Isaac Abravanel (Lisboa 1437-Venecia 1508). Exegeta bíblico y cortesano originario de una ilustre familia castellana de confesión judía que huyó de Sevilla hacia Portugal tras los tumultos anti-semitas de 1391. En su país natal sirvió a la Casa de Braganza hasta que ésta cayó en desgracia. A continuación decidió volver al reino de Castilla, la tierra de sus antepasados. Después de trasladarse por varias localidades recaló en Toledo. Allí destacó como líder de la comunidad judía y agente comercial cercano a los Reyes Católicos. Sin embargo, el decreto de expulsión le afectó como a todos los demás judíos de España. Al no querer convertirse, se vio forzado a salir del país y terminó sus días en Italia. Fue padre de León Hebreo, escritor renacentista conocido por su *Dialoghi d'amore*.

resto de Europa de las hazañas de los españoles no tardarían en sentir hacia ellos decepción y desprecio.

Las manifestaciones de Abravanel marcaron una ruptura entre España y sus judíos después de siglos de relación³. Aun así, la decisión que tomaron los Reyes Católicos de prescindir de los judíos no fue ni mucho menos excepcional en su contexto histórico. Sin mencionar antecedentes remotos, tan sólo en el siglo XV los judíos fueron expulsados de Austria (1421), Parma (1488), Milán (1490), Lituania (1495), Portugal (1496) y Navarra (1498). Con todo, lo que diferencia la experiencia de los sefardíes de la de los judíos expulsados de otros lugares es que los cristianos españoles les sumieron en el olvido. Durante mucho tiempo la limpieza de sangre fue prácticamente la única evocación de su presencia. A partir de 1492 los pocos contactos que hubo entre judíos y españoles fueron muy discretos⁴. Además a los descendientes de los expulsados no se les permitió volver a España hasta que la Inquisición fue finalmente abolida en 1834. Como se ha dicho, la diáspora sefardí se transformó en una especie de España itinerante⁵.

Así, hubo que esperar hasta bien entrado el siglo XIX para ir avanzando hacia un verdadero reencuentro entre España y sus judíos. La última novedad en este campo es la conocida reforma del Código Civil sobre la atribución de la nacionalidad española a los sefardíes. De la historia de este redescubrimiento y de la labor propiciatoria de la diplomacia española es de lo que se dará cuenta a continuación.

1. Marruecos 1860: sefardíes y españoles coinciden en un mismo suelo.

Aunque la revolución liberal en España derrumbó al Antiguo Régimen que había alumbrado el edicto de expulsión de 1492, la cuestión sefardí no se trató como una prioridad. La abolición de la Inquisición y la libertad de cultos se veían como requisitos para el progreso. Se reconocía la necesidad de una mayor tolerancia, pero no necesariamente se pensaba en los judíos. En buena medida había un desconocimiento profundo de que existían comunidades sefardíes fuera de España que aún sentían querencia por la Sefarad medieval. España había vivido demasiado tiempo al margen del legado sefardí.

³ No se tiene constancia exacta del momento en que llegaron los primeros judíos a España. Los historiadores han encontrado evidencias de comunidades judías al menos desde la época romana. No obstante, en la Edad Media los mismos judíos difundieron la idea de que sus antepasados habían llegado mucho antes de los romanos con el objetivo de evitar que se les acusara de deicidas.

⁴ A este respecto se sabe que Felipe II se carteo con José Nasí, marrano nacido en Portugal en una familia de origen español que llegó a alcanzar una elevada posición en la corte otomana como Duque de Naxos. También se ha especulado con que el Conde-Duque de Olivares se planteara acoger en España a descendientes de judíos expulsados en 1492 para aliviar el mal estado de las finanzas españolas durante el reinado de Felipe IV.

⁵ PÉREZ, J. (2005), *Los judíos en España*, Madrid, Marcial Pons, p. 340.

Por ello hizo falta un acontecimiento que descubriera esta realidad y generara curiosidad hacia ella. Ese hito fue la entrada del general O'Donnell en Tetuán durante la guerra de África (1859-1860). Al formar parte de una estrategia de política exterior que buscaba el prestigio de la España isabelina, las campañas gozaron de una gran cobertura mediática, de modo que los españoles recibieron mucha información que pretendía alentar su patriotismo.

1.1. O'Donnell entra en Tetuán

Entre las noticias que se recibieron, en la metrópoli causó gran asombro el parte que el general O'Donnell envió a Madrid el 7 de febrero de 1860, tras tomar Tetuán. En él contaba sus primeras impresiones después de que sus tropas penetraran en la ciudad. Como era esperar, la entrada de los españoles provocó un éxodo de civiles inofensivos asustados que huían de los soldados. Pero no todos escaparon. O'Donnell y sus hombres se sorprendieron de que algunos tetuanés salieran a su encuentro abrazándoles. Les saludaban en español con gritos de: “¡Bienvenidos!, ¡viva la reina de España!”⁶. Luego se supo que los que escaparon eran los musulmanes. Los judíos, que nada temían de los recién llegados, habían decidido quedarse.

Otro testimonio mucho más rico es el del periodista Pedro Antonio de Alarcón. Ese mismo año de 1860, Alarcón publicó un libro sobre sus experiencias acompañando a las tropas españolas en el norte de Marruecos. Lo tituló “Diario de un testigo de la guerra de África”.

Según Alarcón, tras rendir la plaza, los soldados penetraron en la ciudad y a su paso salieron mujeres y muchachos jóvenes. Presentaban un aspecto miserable aunque lucían atuendos de vivos colores. Otros tan sólo se quedaron sentados tranquilamente sobre las ruinas de la ciudad para saludarles a su paso. Como apuntó el cronista, “gritaban en castellano aquellas gentes, pero con un acento particular, enteramente distinto al de nuestras provincias”⁷.

¿Por qué los hebreos recibieron a los españoles como libertadores? Según averiguó Alarcón, la judería había sido objeto de un asalto en los últimos momentos de caos antes de que la ciudad cayera en manos de O'Donnell. En contraste con los musulmanes, los soldados se mostraron muy pacíficos y los judíos supieron valorar su benignidad. El relato de Alarcón da cuenta de las muestras de efusividad con que fueron recibidas las tropas coloniales, “nos abrazaban y besaban gritando medio sinceramente, medio interesadamente: “¡Dios os ha traído! ¡Ya era tiempo! ¡Viva el general O'Donnell!”⁸.

⁶ Diario *El Reino*, 7 de febrero de 1860, primera página.

⁷ DE ALARCÓN, P. A. (1860), *Diario de un testigo de la guerra de África*, Madrid, Imprenta y Librería Gaspar y Roig, pp. 182 y ss.

⁸ *Ibidem*, p. 192.

De estas palabras se deduce que la opinión que Alarcón tenía de los judíos no era muy favorable. Por eso sospechaba de su sinceridad. Él mismo se reconoció antisemita al afirmar después de ese encuentro con hebreos en Tetuán que “la raza judía era como yo sospechaba, como la tenía en la imaginación, como la había leído en Shakespeare y en otros poetas”⁹.

Otros autores, como Pérez Galdós, sintieron una mayor simpatía hacia estos primeros sefardíes sobre los que la opinión pública española tuvo noticia. El novelista les dedicó “Aita Tettauen”, una parte de los “Episodios nacionales”. Su visión es inicialmente romántica al describirlos como portadores de un castellano cautivador y musical. Pero además Galdós los identificó con los descendientes de los expulsados en 1492 y elogió que no guardaran ningún rencor hacia España¹⁰.



Entrada de las tropas españolas en Tetuán en 1860. Bernardo Blanco y Pérez. Museo Nacional del Romanticismo.

La dureza de su vida en Marruecos había hecho olvidar la amargura de la expulsión. Más que convivir con los musulmanes, los hebreos se esforzaban por coexistir. En Tetuán, los saqueos a la judería eran muy habituales. Salvo una minoría de notables, el grueso de la comunidad sefardí vivía en la miseria. En cambio, durante la etapa de dominación española, entre febrero de 1860 y mayo de 1862, la situación de los judíos mejoró considerablemente.

En primer lugar, el beneficio más evidente es que los hebreos dejaron de ser perseguidos. Las autoridades españolas no permitieron desórdenes contra ellos.

⁹ *Ibidem*, p. 193.

¹⁰ PÉREZ GALDÓS, B., *Aita Tettauen*, Serie *Episodios nacionales*, pp. 185-186.

La historiadora Sarah Leibovici recoge que “los veintisiete meses que duró la ocupación de la ciudad fueron para ellos [los judíos] una era de paz y de retroceso de la miseria y, en cierto modo, no poco de prosperidad, una era de acceso al progreso y al mundo occidental, era en fin de la rehispanización: de la primera Isabel a la segunda habían pasado 368 años”¹¹. No en vano en 1862, al término de la ocupación, la Alianza Israelita Universal abrió una sede en Tetuán, lo que confirmó que los judíos de la ciudad estaban medrando¹².

Más adelante también contribuyó al acercamiento entre sefardíes y españoles los brotes epidémicos que azotaron Tetuán en la década de los setenta del siglo XIX. Desde que se detectaron los primeros casos de peste tifoidea, el consulado español veló para que los judíos fueran debidamente atendidos. Aunque no había muchos fondos, mientras se pudo se contrató un médico italiano. El cónsul español, Ramón Lol, justificó esa medida como una acción de caridad. “La población hebrea [...] es generalmente pobre, siendo muy difícil reunir entre ellos una módica cantidad para subvenir al facultativo que haya de asistirles”, explicó por carta a Madrid¹³.

Pero la situación empeoró hacia 1874, de modo que Lol optó por poner al médico del consulado, Francisco Palma, al servicio de los miembros de la comunidad judía como si fueran españoles. Este gesto fue vital para salvar muchas vidas. De hecho, el Gobierno español recibió por escrito el agradecimiento del presidente de la comunidad judía, Abraham Bentata. Asimismo también se obtuvo el reconocimiento de la AIU, algo especialmente relevante teniendo en cuenta que esta organización era la entidad judía internacional de mayor peso del momento.

1.2. Los sefardíes marroquíes en la política colonial española

Con estos antecedentes, fue inevitable que España se implicase más cuando empezó a perfilarse la figura de la protección consular en favor de los sefardíes. En el Marruecos de finales del siglo XIX, al igual que en otros territorios coloniales, la protección consular era la acción de los cónsules extranjeros con el fin de evitar que ciertos colectivos, como los judíos, sufrieran discriminaciones respecto de la población mayoritaria del país, los musulmanes en el caso de Ma-

¹¹ LEIBOVICI, S. (1983), *Aproximación hispanohebrea en el Marruecos ochocentista (Tetuán, 1862-1896)*, Murcia, p. 64.

¹² La Alianza Israelita Universal (AIU) es una organización filantrópica que nació en 1860 en París. En su origen se creó para contribuir a la emancipación de los judíos de Oriente a través de la enseñanza. Los profesores de las escuelas de la AIU eran franceses o personas de educación francesa, ya que en ellas se seguía el sistema francés. La primera escuela de la AIU se abrió precisamente en Tetuán el 23 de diciembre de 1862. Dos años más tarde abrió también una escuela para niñas, lo que demuestra un claro deseo de modernización entre los sefardíes de la ciudad.

¹³ AMAEC, legajo 77 (Tetuán). Carta del Cónsul español, Ramón Lol, al Ministro de Estado el 26 de junio de 1874.

rruecos. En el plano legal, el Barón de Montefiore había logrado en 1864 que el sultán decretara la igualdad jurídica de los judíos¹⁴. Sin embargo, los israelitas seguían sufriendo de facto situaciones de clara indefensión. Por ello los diplomáticos extranjeros se vieron obligados a intervenir ante las autoridades locales para exigir la correcta aplicación del decreto del sultán.

Por su parte, España fue muy activa en la defensa de los intereses de los sefardíes bajo su jurisdicción. Según los cálculos de Isidoro Millas, cónsul de España en Tetuán en 1861, la colonia sefardí contaba con seis mil personas. Era un volumen considerable, ya que la población total de la ciudad ascendía a once mil vecinos. Las cinco mil personas que no eran hebreas o bien eran musulmanes (mil) o europeos (cuatro mil, en su mayoría españoles e italianos)¹⁵.

En lo que se refiere al colectivo de hebreos, todos los cónsules españoles se percataban rápidamente desde que llegaban a Tetuán de que se les percibía como protectores de los sefardíes. Así lo contó el cónsul César Vidal en uno de sus primeros informes a Madrid en septiembre de 1863: “Desde hoy estoy recibiendo muchos moros notables que vienen a darme la bienvenida, también hacen lo propio los principales judíos protegidos aquí residentes”¹⁶.

Los cónsules españoles intervinieron siempre que tuvieron constancia de injusticias en contra de los sefardíes. En este sentido, en 1874, se dio el caso de un judío nacionalizado español, Ángel Rey, que había sido acusado de asesinato. Como existían dudas sobre las garantías judiciales del proceso al que se le iba a someter, el cónsul español hizo que fuera trasladado a la Península para ser juzgado. Lo mismo ocurrió con un cubano, Andrés Granados, que había asesinado a una judía, Mesoda Bendaian¹⁷.

Con el tiempo, el creciente protagonismo de España en la defensa de los sefardíes fue reconocido con la celebración en Madrid en julio de 1880 de una conferencia para estudiar la situación de los protegidos en el norte de África. No sólo se trataba de judíos, pero una buena parte de los protegidos lo eran. Durante este encuentro surgió el debate de hasta qué punto era sensato defender a los hebreos del resto de la población. Algunas delegaciones, encabezadas por Italia, pedían una mayor implicación ante los asesinatos impunes de judíos y los pillajes de sus casas. Otras, como la española, representada por el señor Diosdado, pidieron que se actuara con más cautela

¹⁴ Moses Montefiore (Livorno 1784-Ramsgate 1885). Financiero nacido en una familia italiana pero criado en Reino Unido, destacó en la política, la filantropía y el activismo a favor de sus correligionarios. En 1863 realizó un viaje a Marruecos junto con el Consejo de Diputados Judíos de Gran Bretaña para ayudar a un grupo de judíos encarcelados en Safi con el pretexto de que uno de ellos había cometido presuntamente un asesinato. La intervención de Montefiore, con apoyo de Londres, no sólo permitió la liberación de estas personas sino que consiguió que Mohamed IV decretara la igualdad de derechos en favor de los judíos en 1864.

¹⁵ AMAEC, legajo 2077. Tetuán.

¹⁶ AMAE, legajo 2077 (Sec. Correspondencia). Carta del Cónsul español al Ministro de Estado.

¹⁷ AMAEC, legajo 2077 (Tetuán). Carta del cónsul español de Tetuán el 26 de junio de 1874.

para no incentivar el antisemitismo. Según el portavoz español, su Gobierno creía que si los musulmanes percibían que los sefardíes recibían un trato de favor podría darse “una explosión en el país contra la raza hebrea y encontrarnos sorprendidos con acontecimientos tan tristes y tan graves como los de Damasco”¹⁸.

Por otro lado, además de la protección jurídica, las autoridades españolas también usaron su influencia para mediar en disputas entre los judíos de su circunscripción. Por ejemplo, se sabe de la labor del general Ríos, el gobernador militar, para reconciliar a dos rabinos de Tetuán¹⁹. Incluso hubo casos en que los sefardíes de Marruecos entraron en contacto con otros sefardíes de la diáspora a través de los diplomáticos españoles. De hecho, el consulado español en Tetuán sirvió como vía de comunicación entre la comunidad judía de la localidad, algunas ciudades españolas y otros puntos de interés en el exterior como Marsella, Gibraltar, Londres o Argel. Los Hassan, los Coriat o los Pinto, entre otras familias sefardíes, pudieron así hacer negocios con más facilidad, lo que redundaba en los propios intereses comerciales de España.

Asimismo, en una época en que el proselitismo pasaba por un acto de beneficencia, la diplomacia española se preocupó por favorecer la conversión al cristianismo de algunos judíos. El propio ordenamiento jurídico contemplaba la participación de los cónsules españoles en la misión evangelizadora. En concreto, en virtud de una real orden de Isabel II, los cónsules podían promover el traslado a España de los hijos de madres solteras judías para que se les educara en el catolicismo.

En la España isabelina tuvo mucho predicamento el caso del niño Meneses Gabia, que era hijo de un súbdito español y de una mujer judía marroquí. El padre lo abandonó junto a su madre, de forma que la mujer tuvo que vivir de la caridad y recorrer varias ciudades del norte de África buscando alguien que se compadeciera de su situación.

La reina Isabel II tuvo conocimiento de estos hechos en 1865 a través de González Bravo, su primer ministro, quien a su vez había recibido una notificación del consulado español en Tetuán. Desde este consulado se pedía que Madrid se hiciera cargo del muchacho lo más pronto posible, como así se hizo. El Gobierno

¹⁸ BECKER, J. (1915), *Historia de Marruecos. Apuntes para la historia de la penetración europea y principalmente española en el norte de África*, Madrid, pp. 388 y ss. En cuanto a Diosdado, éste se refería a un episodio antisemita tras la muerte violenta de un conocido monje cristiano y su criado en Damasco en 1840. Acusados falsamente de usar la sangre de los asesinados en rituales religiosos, ocho notables de la comunidad judía damascena fueron encarcelados. Algunos de ellos murieron en cautiverio a consecuencia de las torturas que sufrieron en prisión y otros que sobrevivieron fueron obligados a convertirse al Islam. No conforme con esto, hubo algunos disturbios durante los cuales una sinagoga fue saqueada. Solamente después de algunas presiones internacionales, como las de Montefiore, se consiguió liberar a los supervivientes. Algunos autores han visto en este hecho el origen de la AIU y de otros movimientos internacionales en favor de los derechos de los judíos.

¹⁹ Diario *El Reino*, 7 de marzo de 1869, primera página, de su corresponsal en Tetuán.

accedió a que el niño fuera embarcado con rumbo a Cádiz, donde se le ingresó en una casa de expósitos²⁰.

Lo llamativo de todo ello es que las relaciones entre católicos y judíos nunca dejaron de ser cordiales. De hecho no faltaron amistades entre religiosos españoles y líderes judíos. Tal fue el caso de la relación que establecieron algunos franciscanos con el rabino Isaac Bengueli²¹.

Por otro lado, Tetuán también fue testigo de los primeros intentos de revitalizar el legado cultural sefardí. Ya en el Primer Congreso Africanista celebrado en el Ateneo de Madrid en 1907, uno de los asistentes, José María Escuder, aludió a la posibilidad de un acercamiento cultural:

“Debían también nuestros gobiernos crear allí Escuelas Técnicas y Prácticas, que recomienda el Congreso Africanista, porque esto nos atraería la adhesión de miles de hebreos de origen español que hablan el castellano antiguo”²².

Pero antes que introducir determinadas materias, la prioridad en esos momentos era la lengua. La misma comunidad era consciente de que urgía actualizar su castellano para afrontar los retos del mundo contemporáneo. Como manifestó en 1869, Levy Cazes, quien había sido alcalde de Tetuán, aprender el español moderno podía ser útil para emigrar a España y prosperar²³.

Sin embargo, España carecía de una política lingüística que pudiera atender inmediatamente esta demanda. Se reaccionó muy tarde, ya en el siglo XX. Es decir, cuatro décadas después de que Francia hubiera alumbrado la AIU con gran éxito. Aunque la Alianza no era una institución oficial, a nadie escapaba que su misión coincidía con los objetivos de la política exterior francesa en el norte de África. En este contexto, llegó un punto en que la proyección cultural francesa entre los judíos creció tanto que a España le surgió la necesidad de reaccionar si no quería quedarse definitivamente atrás.

En concreto, se pensó en introducir profesores de español en los centros de la AIU situados en la parte de Marruecos bajo influencia española. La primera plaza se creó en Larache en 1906, unos meses después de la Conferencia de

²⁰ AMAEC, legajo 2077 (Sec. Correspondencia). Tetuán. Carta personal del Ministro de Estado, González Bravo, al cónsul español en Tetuán el 2 de marzo de 1865.

²¹ Los franciscanos estaban presentes en Marruecos desde el siglo XIII. Inicialmente se dedicaron al auxilio y asistencia espiritual de los cautivos cristianos. Más tarde su principal dedicación fue la formación de los hijos de europeos desplazados en Marruecos. Después de siglos de actividad, muchos centros de la orden debieron cerrar en el primer tercio del siglo XIX. En parte porque perdieron su razón de ser tras la abolición de la cautividad en 1816. Pero también porque la desamortización de Mendizábal les privó de la protección del Gobierno. Sólo después de la guerra de África se les devolvió el sustento oficial. La política exterior no podía prescindir de la orden como instrumento de penetración en Marruecos.

²² Manuel L. Ortega, *Los sefardíes y el idioma castellano. La Raza*, junio de 1922, p. 17.

²³ LEIBOVICI, S. (1983). *Aproximación hispanohebra en el Marruecos ochocentista (Tetuán, 1862-1896)*, Murcia, p. 64.

Algeciras. Los gastos de material y el salario de los docentes corrían a cargo del Gobierno español. A la AIU sólo se le pedía una pequeña aportación simbólica.



*La AIU de Larache en el siglo XX, donde primero se contó con profesores de español.
Colección de Sergio Barce.*

El inconveniente es que en buena medida la única motivación de muchos de los estudiantes hebreos era mantener algún contacto con la lengua de sus antepasados. Por eso los efectos de esta iniciativa fueron más bien modestos, como reconoció el ministro plenipotenciario en Marruecos, Merry del Val.

Lejos quedaba el deseo de emigrar a España formulado por Levy Cazes en 1869. Además, en verdad, los profesores de español apenas tenían medios, sobre todo si se comparaban con el resto de sus compañeros que enseñaban en francés²⁴.

Por todo ello, pronto se comprobó que para reforzar la cultura española entre los sefardíes no bastaba con desplazar algunos profesores a las instalaciones francesas. Tampoco podía pretenderse que los estudiantes judíos acudieran a algunas de las instituciones educativas españolas ya existentes en Marruecos. Estaban a cargo de los franciscanos y en ellas se impartía la doctrina cristiana.

En consecuencia, había que abrir nuevos centros dirigidos específicamente a los hebreos. Nacieron así las llamadas escuelas hispano-hebreas, donde se combinó la enseñanza española en castellano con las necesidades especiales de los sefardíes en materias como el hebreo, la Torah y el Talmud. Para las clases de religión se recurrió a rabinos.

Por otra parte, aunque lo más urgente eran los alumnos de enseñanza primaria y secundaria, España también se preocupó por generar interés hacia la cultura española entre los estudiantes de educación superior. Emulando las becas de la

²⁴ Despacho remitido por el Ministro Plenipotenciario de España en Marruecos, Alfonso Merry del Val, al Ministro de Estado, Tánger 27 diciembre 1909. AGA, Sección África, Dirección General de Marruecos y Colonias: sección de enseñanza, Caja M- 330, Exp. 1.

Alianza para la formación de profesores en París, el Gobierno español se llegó a plantear financiar la realización de estudios hebreos en la Universidad Central de Madrid a universitarios sefardíes del Protectorado²⁵.

En balance, con todas estas medidas, España aspiró a mejorar la situación de los sefardíes a la vez que inspiró en los hebreos un sentimiento de hispanofilia frente a la creciente influencia francesa. En su contexto, los renovados esfuerzos en política cultural llegaron en el momento oportuno, tanto para los españoles como para los sefardíes.

No es casual que en la primera década del siglo XX se constituyeran asociaciones de amistad como la Alianza Hispano-Hebrea, fundada en Madrid en 1910. Su objetivo era fortalecer los vínculos mutuos que estaban condenados a profundizarse a medida que España estaba cada vez más presente en Marruecos. Hay que recordar que en el primer tercio del siglo XX se estaba edificando el Protectorado y se necesitaban aliados que lo sustentaran. En cuanto a los sefardíes, quedar bajo la órbita española significaba oportunidades laborales y ocasiones de negocio.

En perspectiva, lo que estos hechos revelaron es que, aun sin llegar al nivel de la política colonial francesa, España consiguió superar en Marruecos el paradigma de una mera labor asistencial respecto de los sefardíes. Tímidamente se fue poniendo en marcha una verdadera política de atracción de este colectivo. De cara al futuro, se dio una primera experiencia muy valiosa que servirá para la acción exterior en otras partes del mundo con diáspora sefardí.

Pero antes fue necesario que la diplomacia española se posicionara ante la llamada “cuestión judía”, un asunto que preocupaba a buena parte de Europa en el siglo XIX²⁶. Mientras España descubría en sus sefardíes de Marruecos una oportunidad, el resto de los países europeos vivía con inquietud la presencia de judíos emancipados en sus propios territorios. Muchos de esos judíos eran sefardíes. España, que se estaba reencontrando con cierto entusiasmo con esos españoles sin patria, no pudo sustraerse de acontecimientos que en principio le eran ajenos.

2. La España de la Restauración ante la “cuestión judía”

Coincidiendo con la llegada al poder del liberal Sagasta, en la década de los ochenta del siglo XIX, el antisemitismo sacudía con especial crudeza Europa

²⁵ El encargado de negocios de la Legación de España en Marruecos eleva al ministro de Estado un informe n.º 2021 sobre el funcionamiento e importancia de las escuelas que sostiene la Alianza Israelita francesa en la zona española. Tánger 20 de diciembre de 1914. AGA, Sección África, Dirección General de Marruecos y Colonias: sección de educación, Caja M-325, Exp. 2.

²⁶ La “cuestión judía” fue uno de los grandes tópicos de la Edad Contemporánea hasta la fundación del Estado de Israel en 1948. Tras la revolución francesa, surgió la necesidad de integrar a los judíos en las sociedades europeas con plenos derechos como el resto de los ciudadanos. Sin embargo, la emancipación de los hebreos coincidió con el auge de dos ideologías contrarias a su asimilación en la sociedad europea: el antisemitismo y el sionismo.

central y oriental. En el Ministerio de Estado existía cierta inquietud sobre el fenómeno. Había habido manifestaciones contra los judíos durante todo el siglo XIX. Sin embargo, los diplomáticos destinados en el corazón y los confines de Europa eran conscientes de que se estaba acumulando una gran hostilidad sin precedentes contra los judíos.



Agresiones a judíos en Kiev hacia 1880 mientras la policía mira indiferente. Corbis/Bettmann.

2.1. El impacto de los pogromos de la década de 1880

España contaba con un buen observatorio en su consulado de Odessa, que entonces estaba a cargo de José Gómez. Apenas transcurrió un mes desde que se constituyó el Gobierno liberal, el ministro de Estado, Marqués de la Vega de Armijo, solicitó un informe a Gómez sobre el antisemitismo en la parte occidental del imperio ruso. El diplomático le describió un movimiento antisemita bien organizado con adhesión popular. Aunque el prefecto de Odessa había llamado a la calma, todos los rumores indicaban que en 1881 se iba a conocer una Semana Santa de nuevas revueltas antisemitas. Ya había habido desórdenes violentos de este tipo durante el verano pasado y el tercio de población judía de la ciudad vivía aterrorizado. Según Gómez, estos temores tenían razón de ser, ya que era muy probable que en algún momento surgieran algaradas contra los hebreos. Con el odio encendido, de nada iban a servir los carteles colocados por toda la ciudad encareciendo al orden y la tranquilidad durante las fiestas²⁷.

Mientras en Madrid se estudiaban las informaciones aportadas por Gómez, desde Constantinopla llegó correspondencia de interés. Quien escribía era el ministro plenipotenciario de España, Conde de Rascón. En sus cartas relataba que estaba siendo testigo de la llegada de judíos de Rusia que huían de los pogromos. Habiendo encontrado sefardíes entre los refugiados, Rascón proponía al Gobierno que España les ayudara²⁸.

²⁷ AMAEC, legajo 1778. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 102.

²⁸ AMAEC, legajo 1778. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 107, 7 de julio de 1881.

Ciertamente la situación de estas gentes era bastante precaria y pocos países simpatizaban con ellos. Algunos habían intentado entrar en la vecina Rumanía, pero las autoridades de ese país tenían orden de rechazarlos en frontera. Casi al mismo tiempo, el cónsul alemán en Beirut había anunciado que los judíos residentes en el extranjero, por mucho que ostentaran la nacionalidad alemana, habían dejado de ser considerados súbditos del Káiser.

El escándalo que provocó esta última medida fue tal que Bismarck tuvo que retirarla al poco de que se adoptara. Para acallar las protestas, Alemania se comprometió a proteger no sólo a los refugiados ruso-alemanes, sino también a los hijos de padre o madre alemanes e incluso a las personas que hubieran prestado algún servicio en favor de Alemania²⁹.

En este sentido, para muchos de los refugiados, que eran asquenazíes, se abría la posibilidad de acceder a la protección de los consulados de la primera potencia del momento. Sin embargo, para los sefardíes, nada cambiaba. En aquella época era poco probable que un sefardí se hubiera naturalizado alemán o que fuera hijo de padre o madre alemanes. La única potencia europea con la que mantenían algún tipo de vínculo era España. Rascón lo sabía y así se lo transmitió a Madrid.

La respuesta que recibió por parte de Vega de Armijo fue que tanto el Rey como el Gobierno “recibirán a los hebreos procedentes de Rusia, abriéndoles las puertas de la que fue su antigua patria”³⁰. Pese a que el mensaje era un tanto ambiguo, Rascón se dejó llevar por el entusiasmo. Hizo algo que antes ni siquiera se había imaginado desde instancias oficiales. Propuso un proyecto muy concreto de traslado a España de aquellos sefardíes que lo desearan.

A grandes rasgos, Rascón recomendaba que los hebreos fueran asentados en las principales ciudades del litoral de Cataluña, Valencia y Andalucía. Esperaba que desde esas ciudades entraran en contacto con los demás sefardíes de toda la cuenca del Mediterráneo y del Mar Negro, lugares de interés comercial para España. Para reforzar esos vínculos, su idea era que con el tiempo se establecieran líneas de vapores que comunicaran los puertos españoles con Oriente. También consideró necesario que los sefardíes de la diáspora conocieran el español moderno. Por ello solicitó que el Ministerio de Fomento enviara material a las escuelas judías de Constantinopla y Salónica, las dos capitales del mundo sefardí. Asimismo, de cara al futuro, recomendó la apertura de centros educativos españoles.

En Madrid, el ministro Vega de Armijo se interesó sinceramente por todas estas sugerencias. El plan Rascón le pareció tan sugestivo que decidió elevarlo a Consejo de Ministros. Al llevar el asunto a la máxima instancia política, que además estaba presidida por el Rey, Vega de Armijo estaba mostrando un in-

²⁹ AMAEC, legajo 1778. Telegrama cifr. núm. 2, 15 de junio de 1881.

³⁰ *Ibidem*, legajo 1778. Desp. Núm. 123

equivoco apoyo a Rascón. Sin embargo, el Rey y el resto de los ministros no le secundaron. De todas las propuestas formuladas, sólo se llevó a la práctica la relativa al envío de libros en español a Constantinopla y Salónica. Respecto a las demás, la respuesta que llegó a Constantinopla se condensó en unas lacónicas instrucciones. Simplemente se le pedía a Rascón que siguiera manteniendo contacto con los sefardíes e informara de ello periódicamente a Madrid.

Así lo hizo sin perder la esperanza de que la política exterior española fuera más activa cuando se presentara la oportunidad. Él mismo intentó propiciar esa ocasión enviando toda la información que pudo sobre los sefardíes. En este particular es ilustrativo que soliese remitir a Madrid ejemplares de periódicos en ladino. También se preocupó por que los propios sefardíes conocieran la postura del Rey de España favorable a protegerlos. A este efecto, mandó insertar anuncios en los principales periódicos rusos. Aunque el ministro del Interior del Zar, el General Ignatieff, intentó impedirlo, la noticia se difundió rápidamente.

Lo que sucedió a continuación es que muchos judíos acudieron al consulado en San Petersburgo y al de Odessa pidiendo socorro. Esto supuso que, sin que estuviera previsto, otros dos diplomáticos españoles se implicasen en el activismo de Rascón. Se trataba del ya citado cónsul en Odessa, José Gómez, y de su superior, el embajador en San Petersburgo, Marqués de Camposagrado.

Esta vez, con los sefardíes a las puertas de los consulados españoles en Rusia, el Gobierno debió estudiar la cuestión con más cuidado que cuando despachó el plan Rascón. Por su parte, mientras Madrid se pronunciaba, el propio Rascón reflexionó sobre la mejor manera de responder a la realidad a la que se enfrentaba.

Como sabía que los sefardíes que acudían a los consulados españoles eran los más pobres de su clase, decidió tomar la iniciativa de buscarles un transporte gratuito a España. A este respecto le fueron útiles unos contactos que tenía con los responsables de un buque español que hacía el trayecto Constantinopla-Marsella³¹.

En cuanto a los más pudientes, estos no pedían mucho de los funcionarios españoles. La mayoría se conformaba con la protección consular sin ni siquiera tener intenciones de emigrar. Su situación no era tan desesperada y no siempre confiaban en que España fuera un país más tolerante que Rusia.

Por otro lado, tampoco es fácil saber cuántos sefardíes adinerados emigraron por su cuenta. Rascón explicó muy bien por carta a Vega de Armijo que muchos tenían pensado ocultar sus orígenes si es que finalmente se decidían a dejar Rusia.

Buen conocedor de la diáspora sefardí, Rascón tuvo noticia de que “Daniel Fernández Díaz y su primo Salomón, que son el uno director de la sociedad

³¹ ARIAS, I. (1969), *Antisemitismo siglo XX. Posición española*, Madrid, Escuela Diplomática, p. 169.

general del imperio otomano y jefe el otro del Banco Camondo, han puesto en España dinero de muchas familias acomodadas, que van a establecerse en Andalucía y Valencia. Probablemente se guardarán de decir que son judíos cuando lleguen”³².

Aún estaba Rascón haciendo averiguaciones, cuando en julio de 1881 llegaron dos telegramas a Constantinopla y a San Petersburgo con la postura oficial. Esta era muy precisa. El Gobierno estaba dispuesto a recibir a los hebreos que quisieran recalar en España, pero no a sufragar gasto alguno³³.

Aunque pueda parecer una decisión insensible, hay que reconocer que España no contaba con suficientes medios para afrontar este imprevisto. También es cierto que en aquella época no existía la misma conciencia humanitaria de hoy. Dificilmente la sociedad española iba a aplaudir que se destinaran fondos públicos a la asistencia de unas gentes completamente desconocidas. Además, habría sido una ofensa para los emigrantes españoles en Argelia y América que querían volver a España pero no podían por falta de recursos.

Con estas limitaciones, estaba claro que Rascón debía esforzarse por buscar compañías de navegación que se prestaran a transportar a los sefardíes hasta España de forma gratuita. Empezó a hacerlo con mucha entrega hasta que le empezó a sobrepasar el volumen de trabajo.

Por la correspondencia privada que Rascón intercambió con Vega de Armijo ese verano de 1881, consta que el zaguán y el patio del consulado en Constantinopla estaban atestados de personas a todas horas.

Allí acudían millares de hebreos que esperaban ser transportados gratuitamente a España. Algunos lo conseguían, pero lo máximo que Rascón les podía ofrecer era viajes repentinos en grupos muy reducidos. Él mismo le explicó a Vega de Armijo cómo solía actuar:

“Yo he acogido, entre los que me han parecido mejores, siete, que debieron salir ayer en un vapor Fraissinet y serán conducidos gratuitamente desde Constantinopla a Marsella por los deseos que tiene de complacerme el señor Benci, el armador. El próximo sábado saldrán y cuento enviar hasta veinte, sin que gasten nada en el viaje, no desembolsemos un céntimo. He escrito a González Zabala (Cónsul de España en Marsella) para que les procure pasaje gratuito desde Marsella a Barcelona y no dudo que lo hará, porque siendo tan corto el trayecto y habiendo en aquel puerto tantos buques no se negarán a complacerle, distribuyendo entre varios la carga”³⁴.

³² M. Rodríguez Fernández, “Alfonso XII y los judíos”, *Hispania*, núm. 100 (1965), p. 579. Carta de Rascón a Vega de Armijo, 1 de agosto de 1881.

³³ AMAEC, legajo 1723. Telegrama exp., 15 de julio de 1881.

³⁴ M. Rodríguez Fernández, “Alfonso XII y los judíos”, *Hispania*, núm. 100 (1965), p. 579. Carta de Rascón a Vega de Armijo, 1 de agosto de 1881.

Esta situación, que se prolongó varios meses, sólo era el principio. Al año siguiente, en 1882, las persecuciones antisemitas se recrudecieron. Muchos más hebreos buscaron la ayuda de Rascón, pero poco podía hacer por ellos. El Gobierno le había manifestado la imposibilidad de pagar los pasajes con dinero público y las compañías de vapores no estaban dispuestas a transportarlos gratuitamente³⁵.

Sin salida, algunos de los desplazados en Constantinopla escribieron directamente al Gobierno español para llamar su atención sobre ellos.

“Perseguidos por el Gobierno ruso, nos dirigimos a la Legación real española, que nos ha manifestado que ella no está autorizada para responder, [por lo que] nos dirigimos a V. M. directamente a fin de obtener permiso de establecernos como colonos en España, desdichados, en circunstancias diferentes aspiramos a regresar al país donde reposan nuestros antepasados”³⁶.

Su demanda era legítima pero difícil de atender. Pedían más de lo que se les podía ofrecer:

“Nosotros nos queremos dedicar a la agricultura. Pedimos a V. M. el reparto de tierras gratuitas de cultivo, así como los recursos necesarios para comenzar la explotación, y un transporte gratuito hasta el lugar de destino”³⁷.

No hay constancia de que el Gobierno respondiera a estos judíos que deseaban instalarse en España. Pero sí se sabe que el asunto se trató en el Consejo de Ministros el 5 de agosto de 1882. Es de suponer que el Gobierno insistiera en que no podía costear el viaje. Mucho menos se les podía entregar tierras, teniendo en cuenta las dificultades de los propios campesinos españoles en aquella época.

Pese a tantos obstáculos, varias decenas de familias sí consiguieron llegar a España gracias a Rascón. Los únicos detalles que han trascendido es que siguieron la ruta Marsella-Barcelona y que consiguieron una rebaja en los billetes. Los que viajaron totalmente gratis fueron muy pocos. Por lo demás, no hay referencias ni de sus nombres ni de las fechas en que desembarcaron. El Ministerio de Estado optó por la discreción.

Se quería ayudar pero sin comprometer el buen entendimiento con Rusia. Como explicó Camposagrado, San Petersburgo manejaba la cuestión de sus judíos con mucha reserva. La mayoría de los hebreos vivían hacinados en áreas rurales apartados del resto de la sociedad y no interesaba que se supiera mucho de ellos. La cautela de las autoridades llegó al extremo de intentar restringir la emigración de los judíos porque se pensaba que afectaba a la imagen exterior de Rusia. En concreto se dio orden a la policía de que persiguiera a todo aquel que

³⁵ AMAEC, legajo 1779. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 205. Año 1882.

³⁶ *Ibidem*. Carta personal dirigida por 58 familias judías al Rey Alfonso XII y firmada por Alfred Tubner.

³⁷ *Ibidem*.

hiciera propaganda a favor de emigrar por difusión de falsos rumores. Además, muy a su pesar, el Gobierno ruso había repatriado a algunos emigrados cuya miseria daba lugar a recriminaciones contra San Petersburgo desde el extranjero³⁸.

Por otro lado, aparte de en Rusia, las iniciativas de Rascón tuvieron impacto en otros territorios del este de Europa. Tal fue el caso de Rumanía. Dado que se trataba de un país limítrofe con el imperio ruso, muchos refugiados intentaban huir de los pogromos a través del paso fronterizo de Galatz. Por ello Vega de Armijo pidió expresamente al vicecónsul español en esa localidad, Juan Pedro Aladro y Kastriota, que informara a tantos como fuera posible del deseo de España de acogerlos.

A partir de ahí se desconoce cuántos judíos fueron atendidos por Aladro y Kastriota. Sin embargo, sí se han encontrado telegramas enviados a Madrid por el vicecónsul. En ellos confiesa que su margen de actuación es muy limitado porque Rumanía no admitía a ningún judío extranjero. Las autoridades rumanas justificaban el blindaje de sus fronteras por las presuntas dificultades económicas y políticas que los judíos pudiesen acarrear³⁹.

En Polonia, el cónsul de España en Varsovia, Lovenberg, seguía con mucho interés el rebrote de antisemitismo. Él había visto con sus propios ojos lo que ocurrió en la Navidad de 1881 en la iglesia de la Santa Cruz de la actual capital polaca. Parece ser que un ladrón aprovechó que el templo estaba atestado de gente durante un oficio para robar. Pero le descubrieron. Entonces con el fin de huir gritó ¡fuego!, lo que aterrorizó a los feligreses. A continuación se produjo una avalancha de gente hacia las puertas del templo, con el resultado de que hubo un número considerable de muertos y heridos. En medio de la confusión, la reacción popular fue terrible para los judíos.

Según lo que describió el cónsul:

“Mientras toda la policía de la ciudad se había concentrado en el lugar de los hechos para socorrer a los heridos, cientos de miserables pertenecientes a la clase obrera se lanzaron sobre los comercios y tabernas cerrados regentados por israelitas y comenzaron el pillaje. A pesar de la intervención de la policía, el pillaje no ha cesado ni un instante; sigue produciéndose en el momento en que escribo. He recorrido personalmente la ciudad, y hay calles cuyas casas tienen todos los cristales rotos a pedradas y casas que han sido completamente demolidas; esto parece la continuación de las escenas de Odessa y de Kiev. Esta mañana he sido testigo ocular de una escena en la que bandas de vagabundos, como si fueran comuneros de París, penetraban en los comercios y tabernas y los saqueaban en presencia de la policía, que se ha mostrado impotente e impasible ante tales actos de vandalismo. Escribo esto movido por la enorme indignación que he experi-

³⁸ AMAEC, legajo 1723. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 42, año 1882.

³⁹ AMAEC, legajo 1716. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 15.

mentado a la vista de todas estas cosas, que se han repetido varias veces ante mí. Espero que el Gobierno tome medidas más eficaces para poner fin a semejantes actos de barbarie que avergüenzan a un pueblo civilizado del siglo XIX”⁴⁰.

La violencia siguió varios días, hasta el punto de que debió producirse “la intervención de los preladados católicos, que salieron de las iglesias con los ornamentos sacerdotales y la cruz arengando a las masas para que cesaran las crueldades”⁴¹.

Lo sorprendente para Lovenberg es que las autoridades locales no actuaran con rigor al comienzo de los desórdenes. Más cuando entre los individuos arrestados había soldados y policías que habían tomado parte en los saqueos. Para el cónsul, no se podía descartar la posibilidad de que hubiera habido alguna conspiración internacional contra los judíos, puesto que algunos de los detenidos eran alemanes⁴².

Por otra parte, en cuanto al imperio austro-húngaro, España estaba pendiente de cómo afectaba la ola de antisemitismo a los muchos sefardíes que habitaban en los territorios balcánicos. Correspondió a Augusto Conte, el embajador en Viena, tomar el pulso a los acontecimientos. Tanto en la capital del imperio como en el campo, el antisemitismo estaba teniendo un éxito político preocupante. En las zonas urbanas, el partido democrático vestía sus ataques a la plutocracia y a la oligarquía con tintes antisemitas. En las áreas rurales, las persecuciones contra los judíos adquirían matices medievales y antiseñoriales.

En este sentido, en Madrid causó gran malestar un incidente ocurrido en la actual Hungría. En 1882, en la remota localidad de Tiszaeszlár, una sirvienta de catorce años, Eszter Solymosi, salió de la casa donde trabajaba para hacer un recado. Nunca volvió. Rápidamente se extendió el rumor de que los judíos la habían asesinado para consumir su sangre durante la celebración de la fiesta de Pesaj, conocida como la Pascua judía.



Retrato de Eszter Solymosi publicado en la prensa antisemita en 1882 para desencadenar una reacción contra los judíos. Dominio público.

⁴⁰ AMAEC, legajo 1723. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 103, año 1881.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² AMAEC, legajo 1723. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 103, año 1881.

Este tipo de acusaciones, los libelos de sangre, eran recurrentes desde la Edad Media. Pero lo que sorprendió a Conte fue que los líderes que orquestaron la campaña fueran políticos antisemitas con representación parlamentaria en Budapest. De entre ellos, el más conocido era Győző Istóczy, quien llegó a proponer en el parlamento autónomo húngaro que los judíos fueran privados del derecho de sufragio pasivo.

Con sus recursos económicos y conexiones personales, Istóczy consiguió la detención de una quincena de judíos bajo el pretexto de que eran sospechosos. Se sobornó a testigos para que lo corroboraran. Incluso los jueces que se ocupaban del caso fueron presionados para que condenaran a los hebreos por el presunto asesinato ritual. Al final se descubrió el cadáver de la muchacha y se observó que no había muerto víctima de ningún sacrificio porque no tenía ningún corte ni incisión. Los detenidos fueron liberados, pero los prejuicios causados persistieron incluso hasta el día de hoy. De hecho, la tumba de Eszter Solymosi sigue siendo destino de peregrinación para los antisemitas húngaros.

Törvényhozásból neonáci dühöngő

2012. április 4. szerda 13:33 | Rákócza Richárd

Forrás: AN

Hozzászólások(39)

Nyomtatás

A' Betűméret változtatás

Megosztás



Solymosi Eszter sírja. Hiába telt el százharminc év, a mai orvostudományi módszerekkel ennyi idő után is megállapítható a maradványokból, miként halt meg a cselédány. Miért nem exhumálják?

Budapest – A 130 éve elhunyt - minden valószínűség szerint öngyilkosságot elkövetett – Solymosi Eszterre való megemlékezésre szólította fel képviselőtársait Baráth Zsolt iobbikos képviseelő ma napirend után. s azt állította. .. vádat kell

*Mausoleo de Eszter Solymosi en la actualidad. Fotografía en línea:
<http://www.hunhir.info/?pid=hirek&id=52073>*

En su momento, Conte ya sacó unas conclusiones muy oportunas:

“Aunque al parecer se trata de un asunto privado, considero mi deber informar de este suceso porque se halla relacionado con varias cuestiones políticas y públicas, y con el atraso en que se encuentran ciertas regiones del imperio y el odio que en ellas reina contra los judíos, a pesar de que la ley les concede ya una completa igualdad de derechos y que nada hay en realidad en su conducta que les haga acreedores de un trato tan inhumano como injusto (...). No sólo en Hungría mismo y aquí en Viena, sino en Italia, se levantaron elementos de protesta contra

una causa tan indigna del siglo en que vivimos, y en Francia sobre todo, donde se recuerda e imita siempre el celo de Voltaire en favor del desventurado Calas, fue calificado el proceso (...) con la condena que merecía. Los judíos han quedado absueltos con gran satisfacción de todo el mundo, a excepción de los antisemitas de Galitzia y Hungría, cuyas pasiones son muy difíciles de calmar porque nacen de sus intereses”⁴³.

Efectivamente, como apuntó Conte, la opinión pública internacional estaba cada vez más preocupada por la violencia furibunda del antisemitismo. Para España y la Casa de Borbón, se presentaba así una ocasión de demostrar a las principales potencias del momento que en Madrid se compartían los mismos valores humanitarios que en otras capitales europeas. En este sentido, basta revisar la correspondencia diplomática de 1881 para comprobar cómo la “cuestión judía” ayudó a mejorar la imagen de una España que a finales del siglo XIX pasaba bastante desapercibida en el concierto europeo.

Por citar algunos ejemplos, desde Reino Unido, el mismo Alfonso XII recibió personalmente una felicitación del consistorio de la ciudad de Londres. La prensa británica también se hizo eco de los gestos de la diplomacia española. El *Standard* publicó un editorial en que reconocía que el nuevo Gobierno liberal había dado pruebas de su tolerancia ayudando a los judíos perseguidos. Por su parte, el *Times* recogió una carta abierta de Sagasta a la comunidad judía británica. En ella se aclaraba que el artículo 1 de la Constitución española había revocado de facto la prohibición contra los judíos del año 1492. En consecuencia, todos los hebreos que lo desearan podían viajar a España, donde, según el político, los españoles les recibirían bien.

Desde Viena, la AIU, que como ya se ha mencionado era la organización judía internacional más relevante de la época, reconoció la sensibilidad de España hacia los hebreos violentados publicando agradecimientos en distintos periódicos españoles. En concreto, aparecieron anuncios de este tipo en *El Correo* el 30 de mayo de 1881, *El Globo* el 3 de junio de 1881 y *La Época* el 20 de junio de 1881.

Además, la AIU aprovechó la prensa española para recaudar fondos en favor de los refugiados. La falta de medios no sólo afectaba a los diplomáticos españoles interesados en ayudar a los hebreos. Las organizaciones internacionales también la padecían. Se sabe por Camposagrado que “los recursos reunidos por los comités extranjeros para socorrer a los judíos no han bastado sino para ayudar a alguna parte de los emigrantes... Casi todos desean ir a Estados Unidos, cuyo viaje no baja de 1.300 francos”⁴⁴.

⁴³ AMAEC, legajo 1368. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 109, año 1882. Conte aludía a Jean Calas, un comerciante francés del siglo XVIII conocido por haber sufrido un juicio injusto dada su condición de protestante.

⁴⁴ AMAEC, legajo 1723. Sec. Correspondencia. Desp. núm. 42, año 1882.

Por otro lado, en contraste con estas muestras de simpatía, las organizaciones antisemitas, sobre todo las alemanas, se sirvieron de las tribunas de la prensa integrista española para desacreditar la política humanitaria de Sagasta. A título ilustrativo puede considerarse la carta que en junio de 1881 publicó la revista *La Cruz* bajo el contundente título de “Españoles no acojáis a los judíos. Consejo de un alemán amigo de la nación española”:

“Al decir de nuestros periódicos, ha consentido el rey de España en dar asilo a los judíos perseguidos en Rusia y ya se está deliberando el modo de fundar colonias con estos inmigrantes. Por honorífica que sea esta intención, considerada desde un punto de vista legal, hay razones prácticas de suma gravedad que exigen la desaprobación absoluta de tan importante medida, pues enormes son los prejuicios que en varias partes de Europa causan los judíos... Los judíos son y serán en todas partes una nación en la nación. Nada les importa el daño que causan, y no se pecará de exagerado suponiendo que entre mil de ellos apenas hay uno honrado... ¡Españoles!, si queréis ahorraros tan tristes experiencias rechazad emigración tan funesta”.

Al margen de este rechazo y con la imagen de España ya consolidada, a la altura de 1885, el nuevo ministro de Estado, Segismundo Moret, se decidió a que los sefardíes sirvieran de apoyo a la nueva política exterior que quería aplicar. Su intención era que España encontrara su sitio en los asuntos europeos y que se abriera comercialmente.

En 1886, lo primero que hizo fue solicitar información de primera mano al ministro plenipotenciario de España en Bucarest, Manuel del Moral. Quería saber quiénes eran los sefardíes y cómo se les podía abordar para alinearlos con los intereses españoles.

Del Moral describió a los sefardíes de la cuenca del Mar Negro como personas de un alto nivel cultural que habían alcanzado una buena posición social y económica. Por ello no creía que España pudiera resultarles atractiva en lo comercial. En el plano cultural, la perspectiva no era mucho más halagüeña. Según el diplomático, los mismos sefardíes reconocían que estaban perdiendo el uso del español. Sólo lo habían mantenido como factor de cohesión en tiempos más difíciles. En cambio, a finales del siglo XIX, a medida que se iban asimilando con el resto de la población, el idioma de sus antepasados se iba perdiendo. Tanto era así que muchos dudaban que en la siguiente generación se mantuviera, algo que igualmente manifestaban sefardíes de Viena y de otros lugares.

Por otra parte, Del Moral también aclaró que a su modo de ver intentar influir en los hebreos resultaba una injerencia insensata. Al menos en el caso de Rumanía, los judíos eran vistos como un pilar económico y sus lealtades solían ser cuestionadas como si no fueran tan patriotas como los demás rumanos. Por ello era de esperar que Bucarest desconfiara de España si ésta se decidía a poner en valor la herencia sefardí. Ello “excitaría inmediatamente la susceptibilidad no sólo del Gobierno sino del país en general, no por la cuestión en sí, sino por

las complicaciones que pudiera traer respecto a la cuestión israelita, que es la pesadilla de este país”⁴⁵.

Por último, Del Moral dejó constancia asimismo de que como ya había ocurrido en 1881 los únicos sefardíes que estaban interesados por España eran los más necesitados. El diplomático se sinceró en estos términos:

“No quiero terminar sin advertirle a V. E. que siendo ya súbditos rumanos o protegidos los israelitas españoles que se hallan en buena situación financiera, en caso de tenerse noticia de algún movimiento acudirían los que careciesen de recursos. En prueba de ello, días pasados a consecuencia de ciertas cartas publicadas en un periódico de Pesth, tomadas de otro de Madrid, en que se decía que el Gobierno de S. M. favorecería la inmigración israelita, se me presentaron dos judíos húngaros que me dijeron que querían ir a España, lo primero que me pidieron fue que les facilitase los medios necesarios para el viaje”⁴⁶.

Con todo, Moret no se desanimó. Estaba muy imbuido de las ideas librecambistas y se había fijado el compromiso personal de que el español siguiera vivo en Oriente. Por eso encomendó a Del Moral que velara por esos objetivos y le siguiera manteniendo informado. Aunque eran indicaciones algo vagas, no cabe duda de que en el entorno liberal del Gobierno empezaron a surgir iniciativas más concretas.

Así, la Institución Libre de Enseñanza se dispuso a tender lazos informales con intelectuales sefardíes, que como Haim Bedjarano, director de la Escuela Sefardita de Bucarest, sentían querencias hacia España. Por su parte, varias personalidades fundaron en 1886 el Centro de Inmigración Israelita. Se trataba de figuras influyentes de todo tipo, como el periodista Isidoro López Lapuya, el director de Enseñanza Nacional Juan Uña, el abogado de la Cámara de Comercio de Madrid Beltrán de Rózpide y el diputado en Cortes Eduardo Baselga. Los objetivos de centro eran fundamentalmente dos. En primer lugar, se pretendía atraer a sefardíes para que emigraran a España. Para ello se esperaba contar con la ayuda de las organizaciones judías europeas. Después, una vez instalados los sefardíes en el país, el proyecto buscaba ayudarles financieramente a integrarse en la sociedad española. Con la idea de dar más visibilidad a la institución, se decidió designar a alguien de origen sefardí como presidente honorario en el exterior. Puesto que Moret había sido embajador en Londres, se escogió a Haim Guedalla, líder sefardí de la comunidad británica.

Tras su constitución, el centro inició una campaña de información para darse a conocer. Se publicaron anuncios en la prensa internacional difundiendo su llamada en favor del retorno de los sefardíes a España. Un sector de la prensa reprodujo el mensaje con agrado, mientras que otro cuestionó su sinceridad.

⁴⁵ AMAEC, legajo 1716, Desp. núm. 115, año 1886.

⁴⁶ *Ibidem*.

En todo caso, en abril de 1887, Lapuya, que había sido nombrado presidente del centro, anunció la llegada a Madrid desde la frontera austro-rusa de trece judíos rusos carentes de recursos. Habían viajado por sus propios medios y se habían presentado en Madrid preguntando por los responsables de la institución. Lapuya se ofreció a ayudarles. Por lo pronto, lanzó un llamamiento a través de la prensa judía en el exterior para recolectar fondos.

No había conseguido ocuparse debidamente de este primer grupo de emigrados cuando llegaron otros treces judíos, esta vez desde Marruecos pero en las mismas condiciones de miseria. Al cabo de un tiempo se logró asistir a todos los emigrados con la colaboración de amigos y vecinos de los miembros del centro. Pero visto que la buena voluntad no bastaba, la institución acabó cerrando por falta de organización y de recursos. Al cabo de un tiempo, la prensa judía dejó de mencionar su existencia y cayó en el olvido.

Sin embargo, más sefardíes siguieron intentando entrar en España. Cuando el partido conservador volvió al poder en 1891, una de las primeras noticias que recibió desde el exterior fue que un grupo de judíos de Odessa solicitaba asilo en España ante un nuevo rebrote de antisemitismo. El cónsul español en la ciudad se remitió a Camposagrado, que seguía siendo embajador en San Petersburgo, y éste a su vez pidió instrucciones a Madrid.

El entonces ministro de Estado, Carlos O'Donnell, Duque de Tetuán, volvió a repetir lo mismo que sus antecesores. No había ningún inconveniente en que los israelitas fueran a España, pero no era posible facilitarles ninguna ayuda en el exterior. No había ninguna partida prevista a este respecto en los presupuestos del Ministerio de Estado.

A pesar de mantener la misma política, sorprende que España aún siguiera conservando esa imagen de refugio entre los sefardíes. El retorno de la política de asistencia a los judíos perseguidos había sido mucho mayor de lo que verdaderamente se había hecho en la práctica. Lo más curioso es que la idea de España como aliada de los sefardíes no sólo había calado entre los propios hebreos, sino también entre las autoridades rusas.

De ahí que, en 1899, el embajador ruso en Madrid, Dimitri Slevich, entregara personalmente al presidente Silvela un documento secreto del Gobierno zarista. Se titulaba “Sobre el movimiento social y semítico conocido con el nombre de sionismo”.

Para entender el alcance de esta acción, hay que recordar que dos años antes, en 1897, se había celebrado en Basilea el Primer Congreso Sionista y aún no estaba claro qué pretendían los judíos al organizarse así. San Petersburgo, que no quería intromisiones en su modo de tratar la “cuestión judía”, aprovechó la confusión para generar desconfianza hacia los hebreos en el resto de los países europeos. Como en algunos de ellos, incluido España, no podía jugar la carta an-

tisemita, planteó que el sionismo estaba emparentado con los movimientos revolucionarios de la clase trabajadora. Esto era algo que temían todos los Gobiernos de su entorno, ya fueran progresistas, conservadores o autocracias.

En cuanto a España, Slevich pensó que se le presentaba una oportunidad para que España restringiera su política filantrópica hacia los hebreos. Por eso alertó a Silvela para que se cuidara de favorecer sociedades sionistas sólidas que pudieran “hacer penetrar hasta el pueblo mismo las ideas socialistas y democráticas”⁴⁷. El problema es que el Embajador ruso no se había molestado en comprobar si realmente existía el peligro al que aludía en su comunicación. Fue el propio Silvela el que le aclaró que en España además de no haber sionistas, apenas había judíos. Dentro del poco rigor que demostró Slevich, su testimonio es clave para valorar el ya mencionado impacto de la política exterior española hacia los israelitas. La prueba es que se conocía hasta en las más altas instancias oficiales de un país como Rusia, entonces una de las principales potencias europeas.

2.2. Filosefardismo finisecular en tiempos de Alfonso XIII

A pesar de los éxitos en términos de imagen, en el interior de España sí se era consciente de que la diplomacia española no se había esforzado tanto como se creía en el exterior. Cuando en 1898 estalló la crisis de fin de siglo, una de las críticas regeneracionistas que surgieron fue que no se había hecho lo suficiente para rescatar a los sefardíes del olvido. Esta reacción está estrechamente relacionada con la aparición desde mediados del siglo XIX de una profunda simpatía hacia los sefardíes entre las élites españolas.

En este ambiente, entre los principales animadores del debate sobre la cuestión sefardí a principios del siglo XX se encontraba el Doctor Pulido, quien cargó las tintas contra la pasividad de las instituciones españolas⁴⁸. En 1904, en medio de una campaña pública para una mayor aproximación de España hacia los sefardíes, Pulido se preguntaba:

“¿Qué ha hecho el Ministerio de Estado? ¿Qué han hecho nuestros gobiernos durante tantos siglos para conocer y atraerse a esta muchedumbre desparramada por el mundo, después de confesar el perjuicio que nos ocasionó su expulsión? Pedía yo a la Real Academia de la Lengua, de quien no sabemos que haya

⁴⁷ AMAEC, legajo 2649. Sec. Política (Informe secreto muy reservado). Desp. núm. 1, año 1899.

⁴⁸ Ángel Pulido (Madrid 1852- ibídem 1932). Nacido en una familia asturiana, cursó sus estudios de Medicina en pleno Sexenio Revolucionario. Ingresó como médico de la Armada nada más licenciarse y ejerció como tal hasta 1916. A la vez publicó trabajos de investigación. A la altura de 1880 realizó un viaje por el Danubio y allí entró en contacto con distintas comunidades sefardíes. Esa experiencia le motivó a luchar toda su vida para que los sefardíes recibieran más atención desde España. Comprometido con el país, empezó a dedicarse a la política en 1888 ingresando en el partido posibilista de Castelar, de quien era amigo además de médico personal. Fue senador y diputado en varias ocasiones. Desde 1910 ejerció como senador vitalicio y ocupó altos cargos de todo tipo en la administración.

realizado actos de atracción o curiosidad o atenciones con la literatura actual y los publicistas afamados judeo españoles, honrase a algunos nombrándoles co-responsales e instituyese premios que estimulasen a otros escritores en idioma ladino a procurar la corrección de su idioma y la identificación con el nuestro. La Asociación de Escritores y Artistas tiene aquí hermoso campo donde realizar labores productivas a la gloria y provecho de los escritores españoles⁷⁴⁹.

En lo que le concernía, el Ministerio de Estado, a cuya cabeza estaba entonces el conde de San Bernardo, recibió con agrado las propuestas de Pulido, pero sin ocultar la falta de medios para dotarla de contenido.



El Doctor Pulido visita a Alfonso XIII.

El monarca había seguido sus actividades y quería manifestarle su interés. Dominio público.

La Real Academia de la Lengua también reaccionó pero con las mismas limitaciones materiales. A lo sumo se enviaron ejemplares de obras en español a las escuelas sefardíes, lo que era una acción muy por debajo de la creación de escuelas judeo-españolas, la idea primigenia de Pulido. En realidad, no se proponía nada nuevo. Se trataba de una idea ya planteada por el embajador Rascón en 1881, que también estimaba necesaria el líder sionista de origen sefardí Max Nordau⁵⁰. Este último, afirmó delante del periodista español J. Rosell:

“Si queréis que los judíos españoles vuelvan los ojos hacia España; si queréis formar españoles, fundad escuelas, liceos, institutos españoles, donde los profesores sean españoles, donde la enseñanza se haga en español (...) donde se enseñe a los jóvenes adultos las grandezas pasadas de la patria española y se les inculque la fe en los destinos y en el porvenir de España, por medio del trabajo, de la libertad y de la tolerancia. Con un presupuesto de 30.000 o 40.000 pesetas

⁴⁹ Ángel Pulido, “Los judíos españoles y su idioma castellano”, *La Ilustración Española y Americana*, 8 de marzo de 1904, p. 115.

⁵⁰ Max Simon Nordau (Pest 1849- París 1923). Médico, escritor, sociólogo y cofundador de la Organización Sionista Mundial con Theodor Herzl, fue presidente o vicepresidente de varios congresos sionistas.

anuales podríais tener seis, ocho, o diez profesores españoles (...). Ni que decir tiene que la enseñanza habría de ser en absoluto libre, desprovista por completo de todo espíritu confesional, aunque debería ser única y exclusivamente española”⁵¹.

Según Nordau, si se esperaba obtener algún resultado, había que ponerse en marcha cuanto antes. La realidad del ladino que describió no era nada complaciente. Lo comparó con “una jerga corrompida”, un español muy empobrecido, al que la prensa sionista despreciaba como la lengua del destierro. Ni siquiera los sefardíes eran conscientes de que lo que hablaban había sido en algún momento español. Al parecer, en Serbia y otros lugares, sus hablantes decían que hablaban judío y no lo identificaban con España.

Entre los sefardíes más instruidos, otro aspecto que jugaba en contra de los intereses de España era la efervescencia del sionismo, del que Nordau era en sí mismo un exponente. Como le dijo el profesor Haim Bedjarano a Pulido un una de sus cartas, los sefardíes no se sentían necesariamente españoles diseminados por el mundo.

“Nosotros somos judíos y como tales no debemos dejarnos conquistar por ninguna nación, cuanto que tenemos por igual estima a todos los pueblos sin diferencia de raza o religión”⁵².

Estas palabras encierran el planteamiento que muchos sefardíes se hacían en los años posteriores a la aparición del movimiento sionista. Por un lado no deseaban unirse a él porque lo consideraban más propio de los asquenazíes. Pero implícitamente era el sionismo lo que les empujaba a rechazar una identificación plena con España al haber adquirido una mayor conciencia de ser judíos.

No obstante, los conflictos que se desataron en Europa en las dos primeras décadas del siglo XX hicieron que la España de Alfonso XIII fuera más atractiva de lo que parecía en un primer momento. Así, en 1912, en el contexto de la primera guerra balcánica, cuando las tropas griegas entraron en Salónica atacando a los judíos en medio del fervor nacionalista, los sefardíes se refugiaron en el consulado español invocando las políticas de 1881.

Dos años después, durante la primera guerra mundial, algunos sefardíes dieron el paso de instalarse en España. Tal fue el caso de Max Nordau, que fue expulsado de Francia por ser súbdito de un Estado enemigo. Por esa misma época también llegó desde Berlín Abraham Yahuda, a quien se le ofreció una cátedra de estudios orientales en la Universidad Central de Madrid.⁵³

⁵¹ PULIDO, A. (1905), *Los españoles sin patria y la raza sefardí*, Madrid, pp. 356-357.

⁵² PULIDO, A. (1905), *Los españoles sin patria y la raza sefardí*. Madrid, p. 108.

⁵³ Abraham Shalom Yahuda (Jerusalén 1877-New Haven 1951). La familia de su padre, proveniente de Bagdad, descendía de un ministro de Alfonso VIII y de uno de los arquitectos de la sinagoga de Santa María la Blanca de Toledo. Por parte de madre era de origen alemán. Desde muy joven, destacó en los estudios judíos, la lengua árabe y otras lenguas europeas. Se especializó en literatura árabe

En el exterior, mientras la guerra seguía su curso, los consulados españoles debieron redoblar esfuerzos. Principalmente en los Balcanes, aunque no sólo. De hecho, se dio la circunstancia de que después de la entrada de Estados Unidos en la guerra, la embajada estadounidense en Constantinopla fue evacuada. Con lo cual, España, como uno de los pocos países neutrales con representación ante el sultán, pasó a ocuparse de la protección de los judíos del imperio otomano, tanto sefardíes como de otros orígenes y de cualquier nacionalidad.



Yahuda de traje académico en Madrid en enero de 1916. Biblioteca Nacional de Israel.

El momento era bastante delicado, sobre todo a partir de que en mayo de 1917 llegaran noticias a Madrid de que los judíos de Palestina estaban siendo objeto de agresiones y se les estaba obligando a evacuar distintas localidades costeras. Viendo lo que estaba ocurriendo, el profesor Yahuda, nacido en Jerusalén, pidió al presidente Eduardo Dato que instara a Alfonso XIII a actuar. El monarca tuvo la deferencia de recibirle. En el encuentro que ambos mantuvieron, Yahuda le pidió lo siguiente:

“Majestad, sírvase considerar a los miles de judíos de origen español que se encuentran en tan horrible situación y que se dirigen a V. M. en la misma lengua que han conservado durante siglos”⁵⁴.

Motivado o no por estas palabras, lo cierto es que el Rey se implicó personalmente e intentó que las autoridades turcas dieran explicaciones, aunque con poco éxito. Tras ello escribió una carta a Guillermo II compartiendo con él su inquietud sobre las actuaciones de su aliado. También envió directamente ins-

clásica y a los diecisiete años ya había publicado un libro en este campo. Luego continuó sus estudios en Alemania con importantes investigadores de la historia islámica y árabe. Entre 1914 y 1922 fue profesor en Madrid. Más tarde, escribiría sus memorias en hebreo, describiendo el tiempo que pasó en España. Entre 1922 y 1942, tras dejar España, viajó por Europa y Oriente. Durante esta época, Yahuda adquirió muchos manuscritos raros y comerció con ellos gracias a su gran erudición. En 1942 aceptó una plaza en la New School of Social Research de Nueva York. Hasta su muerte en Estados Unidos en 1951 pasó la mayor parte del tiempo investigando.

⁵⁴ GÓNZALEZ, I. (1991), *El retorno de los judíos*. Madrid, p. 198.

trucciones a los embajadores de España en Viena, Constantinopla y Berlín para que explicaran a las potencias centrales la posición de España sobre los hebreos. Ésta consistía en el mantenimiento de la presencia judía en Palestina. Si era necesario, Madrid estaba dispuesto a proteger internacionalmente a los israelitas. En paralelo, como muestra de amistad, la Universidad de Madrid celebró un acuerdo de cooperación con un liceo de la ciudad de Jaffa, en el actual casco viejo de Tel Aviv. Sea como fuere, la amenaza de dispersión de los judíos palestinos por todo el imperio, algo que quería el general otomano Gemal Pachá, no acabó llevándose a cabo. Teniendo en cuenta lo ocurrido con los armenios, de haberse producido algo así, las consecuencias podrían haber sido catastróficas.

Tras la guerra, las relaciones con los sefardíes no hicieron más que mejorar. Dentro del nuevo orden internacional, España supo catalizar su peso entre los sefardíes para presentarse con una baza más ante la Sociedad de Naciones. El proyecto de comunidad hispano-sefardí, sin ser reciente, encajaba a la perfección en la visión internacionalista de la organización. Así, cuando el Palacio de Santa Cruz observó que habían empezado a surgir asociaciones sefardíes en toda la diáspora, decidió fundar una federación que con sede en Madrid agrupara a la mayor parte de ellas. Esta entidad se denominó Federación de las Asociaciones Hispanohebreas. Además, en 1920, se creó la Casa Universal de los Sefardíes, con el objetivo de promover las relaciones de todo tipo entre los sefardíes y España, tanto en lo cultural como en lo económico. En su proyección exterior, la Casa Universal tuvo la ocasión de ser invitada para representar a España en la Federación Internacional de Asociaciones pro Sociedad de Naciones que se reunió en Bruselas en el mismo año de 1920.

Por otra parte, Madrid intentó aprovechar la paz para sondear las posibilidades de estrechar de una vez por todas los lazos culturales y económicos con los sefardíes. La intención del Gobierno era zanjar un asunto que llevaba demasiado tiempo sobre la mesa. Las principales representaciones diplomáticas de la diáspora sefardí (Rumanía, Turquía, Yugoslavia, Bulgaria, Grecia y Egipto) fueron puestas al corriente con una Real Orden que recibieron a principios de 1922.

Se conocen algunas de las reacciones de los diplomáticos. El embajador en Turquía propuso lo que otros miembros de la Carrera hicieron a finales del siglo XIX: establecer comunicaciones directas entre España y Turquía así como animar a que los bancos españoles abrieran sucursales en Turquía. El cónsul en Salónica pidió que se abrieran cámaras de comercio en el Mar Negro, pero desde el Ministerio de Estado se le indicó que los comerciantes y financieros españoles eran algo reticentes porque creían que nombrar sefardíes en esas sedes podría atender contra sus propios intereses. Creían que los judíos iban a poner sus propias necesidades por encima de las prioridades de la economía española.

En lo cultural hubo actividades algo más valiosas. En 1922 nació la revista *La Raza*, con una gran tirada y amplia distribución, incluyendo los países donde

había sefardíes. Fue una experiencia clave porque se dedicaba a difundir asuntos de interés común para españoles y sefardíes además de porque en la publicación escribían tanto personalidades españolas como judías. Asimismo, en 1924 se fundó la Universidad Internacional de Madrid, con el objetivo de atraer extranjeros, muy especialmente sefardíes.

2.3. El Real Decreto de 1924

Pese a todo lo anterior, desde el punto de vista diplomático, el período inmediatamente posterior a la guerra no dejaba de estar exento de algunas dificultades. Lo más crítico fue que en virtud del Tratado de Lausana de 1923, las capitulaciones, que habían sido el fundamento de la protección consular, quedaron abolidas. A partir de 1923 los antiguos protegidos se sumieron en un limbo jurídico. De ahí que Primo de Rivera encontrara una solución imaginativa al promulgar el 20 de diciembre de 1924 un Real Decreto por el que se concedía la nacionalidad española a los sefardíes que lo solicitaran.

En concreto, el Real Decreto permitía la nacionalización de aquellas personas de origen español que hubieran gozado de protección consular. Se exigían ambos requisitos sin mencionar expresamente que los destinatarios eran los sefardíes. Pero en la práctica eran las únicas personas que cumplían las dos condiciones, por lo que la medida iba exclusivamente dirigida a ellos.

La disposición estuvo en vigor seis años, hasta el 31 de diciembre de 1930. La mayor parte de esos años reinó un cierto desconcierto. De hecho, gran parte de las solicitudes que se recibían eran devueltas por el Ministerio de Gobernación porque no se ajustaban a lo que exigía el ordenamiento. Además el Real Decreto no tuvo mucha publicidad y también que hay tener en cuenta que los gastos de toda la documentación que se pedía eran elevados para la época, unas 500 pesetas.

Por ello, la sección de Asuntos Contenciosos del Ministerio de Estado terminó publicando una serie de circulares para aclarar los aspectos que podían resultar oscuros del Real Decreto además de para difundirlo más.

Aparte de tratar algunas cuestiones administrativas, las nuevas circulares intentaron desterrar un malentendido muy extendido entre los sefardíes. Muchos creían que no necesitaban acogerse a la Real Decreto de 1924 porque eran protegidos. Pensaban que las figuras de la nacionalidad y de la protección consular eran lo mismo. Al fin de al cabo, con relativa frecuencia en algunos países de la diáspora las autoridades locales trataban a los protegidos como súbditos españoles.

Naturalmente, esta situación resultó muy perjudicial para los propios sefardíes. En ocasiones ni siquiera sabían con seguridad la nacionalidad que les correspondía. Respecto al Real Decreto, hubo quienes se llevaron la sorpresa de que no eran españoles demasiado tarde, habiendo pasado el período de solicitud a partir del 31 de diciembre de 1930. Estos casos fueron bastante comunes, ya

que aunque faltan datos estadísticos, según los profesores Marquina y Espina, las nacionalizaciones fueron muy escasas⁵⁵.

En consecuencia, algunas representaciones españolas como las de Estambul, El Cairo o Bucarest solicitaron a Madrid una prórroga del plazo. A esta petición se sumaron los colectivos de sefardíes que se percataron tardíamente de que no eran españoles aunque de buena fe se consideraban como tal. Este fue el caso de una parte considerable de la comunidad sefardí parisina⁵⁶. La respuesta a estas demandas tardó en llegar. Se trataba de fechas convulsas para la historia de España. Pero finalmente se impuso una actitud comprensiva y en los primeros años de la II República el subsecretario de Estado concedió la prórroga solicitada en dos fases. La primera estuvo vigente desde octubre de 1931 hasta el 1 de mayo de 1932 y la siguiente volvió a ampliar el plazo hasta agosto de 1932.

Otro aspecto que se discutió fue el de la posibilidad de emigrar a España. En cuanto se conoció el Real Decreto de 1924, la idea de un posible traslado surgió espontáneamente entre los sefardíes. En este sentido se recibieron muestras de interés por parte de judíos, sefardíes y no sefardíes, de todas las partes del mundo, incluso de Palestina. Pero el Ministerio de Estado no había preparado una política oficial al respecto, así que se solía responder con fórmulas evasivas como:

“Pudiendo venir los judíos como los de las demás religiones dentro del criterio ampliamente liberal y democrático de nuestras leyes vigentes entre las cuales hace tantos años dejó de figurar la de la expulsión de los judíos”⁵⁷.

No obstante, con el paso del tiempo el Ministerio de Estado tuvo que ir formando una doctrina. En ello influyó el activismo de la comunidad judía estadounidense, que estaba muy interesada por lo que sucedía en España. Todo empezó cuando en mayo de 1929 el director del influyente periódico neoyorkino *The Jewish Day*, el señor Rubinstein, escribió al embajador español en Washington, Mariano Amoedo, para pedirle una entrevista con las autoridades españolas. Rubinstein quería poner en marcha una campaña a favor del turismo en España y a la vez fomentar una corriente de emigración judía desde Estados Unidos. Al final consiguió reunirse con el mismo Primo de Rivera, quien le dio a entender que simpatizaba con su proyecto sin entrar en pormenores. A continuación se multiplicaron las muestras de interés por parte de otros muchos judíos estadounidenses. Llegó un momento en que el volumen de muestras de interés era tal que el Gobierno debió ser más explícito a la hora de explicar el alcance del Real Decreto de 1924 en lo relativo a la emigración de judíos.

⁵⁵ MARQUINA, A. y ESPINA, G. I., (1987), *España y los judíos en el siglo XX*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 74-75.

⁵⁶ AMAEC, R. 1526/2, Instancia al Ministro de Estado remitida desde París por Alfredo Víctor Mahim y 21 firmas más, 19 de marzo de 1931

⁵⁷ AMAEC 1075/43, Comunicado del Presidente del Consejo de Ministros. Asuntos Exteriores en respuesta al diario UJ Kelet, de Gluj (Transilvania). Sin fecha.

A ello se consagró la Real Orden Circular Reservada 570-bis de 24 de enero de 1930. Dicha disposición se recibió en Berlín, Bruselas, Buenos Aires, Lisboa, Londres, París, Roma, Washington, Atenas, Belgrado, Berna, Bucarest, Budapest, El Cairo, Caracas, Constantinopla, Copenhague, Estocolmo, La Haya, Helsingfors, Montevideo, Oslo, Praga, Riga, Río de Janeiro, Sofía, Varsovia y Viena. En ella se disponía que no era prudente fomentar la emigración sefardí a España teniendo en cuenta las dificultades económicas y la inestabilidad política que estaba conociendo el país. Por ello se pedía a los diplomáticos españoles que evitaran los flujos migratorios aunque sin desvelar la posición real del Gobierno.

De todos modos, nada impedía aprovechar ese interés por España para operar una mayor proyección cultural. Así, en 1925, José Antonio Sangróniz publicó un libro que se tituló “La acción cultural de España”. En esa obra, proponía una política como la que estaban realizando otros países de su entorno, entre ellos Francia, Alemania o el Reino Unido. Consciente de lo mucho que había que hacer, el diplomático llamaba la atención sobre la poca presencia española entre los sefardíes en comparación con la de otros países.

Tomando el ejemplo de Estambul, España sólo tenía como institución relevante la Casa de España, con demasiada carga de trabajo, ya que combinaba la acción cultural y la comercial. En cambio, Francia disponía en la ciudad de tres escuelas católicas, dos hospitales, un sinnúmero de librerías y organizaba muy frecuentemente veladas teatrales en lengua francesa. En cuanto a Italia, había abierto un liceo, tres escuelas religiosas, un círculo recreativo para obreros, un hospital, dos librerías, una sociedad de beneficencia, un periódico, varias compañías teatrales y un centro cultural. Hasta Alemania había aprovechado la presencia de asquenazíes para establecer un instituto, escuelas, librerías y un periódico en lengua alemana. Por no mencionar la existencia de misiones británicas, de un hospital estadounidense y de escuelas griegas y serbias.

Para Sangróniz, España no había sabido gestionar su peso histórico en Oriente, sobre todo cuando ya contaba con instituciones de valor como los franciscanos de la Obra Pía de los Santos Lugares. Pero no todo era vivir del pasado. Según el diplomático, había que revitalizar ese cierto ascendiente tradicional junto con lo más innovador de la cultura española en plena Edad de Plata. De ahí que algunas de sus sugerencias parezcan válidas incluso hoy. Por ejemplo, llegó a proponer que se creara un centro de biología aplicada en Jerusalén donde colaboraran científicos españoles con personal local. No hay que olvidar que en la década de los años veinte la ciencia española vivía un apogeo, lo que coincidió con los primeros pasos de la prometedor Universidad Hebrea de Jerusalén, fundada en 1925.

La respuesta oficial fue algo más modesta de lo inicialmente sugerido por Sangróniz, pero no por ello hay que restarle importancia. La Junta de Relaciones Culturales, creada en 1926, decidió sabiamente convocar becas de estudios en España para los sefardíes a partir de 1929. El primer beneficiario fue Kalmi

Baruch, profesor de francés en Belgrado. Por añadidura, se pensó que era conveniente que alguien desde España hiciera una gira por los países de la diáspora. A esa persona se le iba a pedir que se dedicara en exclusiva a conocer a los sefardíes y a organizar actos culturales con ellos. El elegido fue Ernesto Giménez Caballero, uno de los principales animadores de la vida cultural madrileña.

Por lo general, hay que reconocer que Giménez Caballero se encontró con un ambiente enrarecido que quizás no se esperaba. La vorágine nacionalista de la Europa de principios de los años treinta no le era favorable, ya que algunos hebreos empezaban a sentirse cohibidos.



Familias judías en la intemperie tras el pogromo en Camp Campbell (Salónica). United States Holocaust Memorial Museum. National Archives and Records Administration, College Park.

En lo que se refiere a los sefardíes, en más de una ocasión, el propio Giménez Caballero fue testigo de las resistencias de muchos de ellos a reconocer siquiera su identidad. Resulta sorprendente que en una ciudad como Salónica, donde la población sefardí había sido mayoritaria, el escritor tuviera problemas hasta para organizar una simple conferencia. En tiempos en que se exaltaba el nacionalismo, podía resultar peligroso que a los sefardíes se les cuestionara en su patriotismo. Lo más oportuno era abrazar el nacionalismo y que no se sospechara de supuestas lealtades ocultas hacia España. Toda cautela era poca. En este sentido es ilustrativo que meses después de la visita de Giménez Caballero a Salónica, un pogromo arrasara el barrio judío de la ciudad, Camp Campbell⁵⁸. Más tarde, en 1936, las autoridades griegas prohibieron que se publicara en ladino.

⁵⁸ La noche del 29 de junio de 1931 y durante la mañana siguiente un incendio provocado destruyó Camp Campbell. Quinientas familias, en su mayoría sefardíes, se quedaron sin hogar. Los responsables del pogromo fueron cristianos refugiados de Asia Menor, que atacaron a los hebreos mientras sus casas ardían.

En todo caso, Giménez Caballero fue capaz de diseñar un plan de expansión cultural entre los sefardíes tras volver a Madrid. En concreto en él propuso crear puestos de profesores en las universidades balcánicas así como sociedades de amigos de España. Igualmente sugirió que se podía subvencionar la prensa en ladino, enviar material impreso desde España y destacar cónsules allí donde hubiera bolsas considerables de población sefardí. Pese a las buenas intenciones, lo que se tradujo en la realidad fue muy poco. Solamente se mejoró la dotación económica para enviar profesores de español a ciudades como Bucarest, Beirut, Sofía y Salónica. De nuevo se acusaba una clara falta de medios para ir más allá.

Por otra parte, el enfoque de la aproximación cultural de Sangróniz y Caballero acabó cediendo ante el planteamiento más económico que se puso de relieve al año siguiente. Ese año de 1930 el diplomático José María Doussinague, agregado comercial de España en Europa, recibió el encargo de preparar un informe sobre las perspectivas de aumentar el peso comercial de España con ayuda de los sefardíes. En principio no debería haber habido conflicto entre ambas visiones, la cultural y la económica. Pero Doussinague confesó que las consideraciones culturales le parecían mera retórica. Desde su punto de vista, a España le convenía ser realista. El único guiño que hacía a la cultura era recomendar el acceso a la enseñanza en español para los sefardíes jóvenes. Por lo demás recomendó medidas claras de tipo económico como que se abrieran bancos y cámaras de comercio en los Balcanes. Como había ocurrido con otras propuestas, el informe Doussinague cayó en el olvido. Al año siguiente se proclamaba la II República y sus dirigentes tenían sus propios planes para los sefardíes.

3. Los difíciles años treinta

No cabe duda de que el nuevo régimen, la II República, suscitó interés en la diáspora. Hasta puede decirse que un sector de los sefardíes se alegró con franqueza del cambio político en España. El problema es que, como más tarde se comprobó, se generaron apresuradamente demasiadas expectativas imposibles de realizar en su contexto histórico.

3.1. La II República entre compromiso y realidad

En este sentido, en mayo de 1931 se cursaron desde Esmirna las primeras solicitudes de emigración a España. Los interesados eran los integrantes de unas cien familias, que sufriendo las consecuencias de la crisis económica, confiaban en la tolerancia de la II República. Cuando recibió el expediente, el nuevo ministro de Estado, Alejandro Lerroux, pudo haber aprovechado la ocasión para iniciar una campaña de acogida de los sefardíes. Sin embargo, se limitó a reproducir la política seguida durante la Restauración. Es decir, la república

no cerraba sus fronteras a los sefardíes, pero en ningún caso iba a estimular su inmigración a España.

En los Balcanes, fueron los sefardíes rumanos los que recibieron el nuevo régimen con mayor entusiasmo. Como muestra de simpatía, el gran rabino sefardí Sabetay Djacu se entrevistó personalmente con Lerroux el 18 de agosto de 1931.

Sin embargo, durante ese encuentro, el rabino le manifestó al entonces diputado en Cortes que la adhesión de los sefardíes hacia las nuevas autoridades no era ni mucho menos incondicional. Su comunidad entendía que el cambio de ciclo en España debía llevar a algunos gestos desde Madrid.

En concreto, había cinco prioridades que se esperaba que la república asumiera como propias: la abolición del decreto de expulsión de 1492, la prórroga del Real Decreto de nacionalización de 1924, la creación de una organización destinada a la integración de los sefardíes en España (que estaría financiada por el Gobierno español y que contaría con miembros españoles y sefardíes), el nombramiento de cónsules honorarios de origen sefardí en ciudades como Salónica, Sofía, Berna, Bucarest, Viena o Jerusalén, y la apertura de un museo dedicado a la cultura judeoespañola en la antigua sinagoga del Tránsito de Toledo⁵⁹. Ante esas demandas, como no podía ser de otra manera, Lerroux se mostró dialogante pero sin arriesgar grandes concesiones. Simplemente expresó a su interlocutor que el Gobierno consideraba abolido el edicto de 1492 y le aseguró que iba a fomentar las relaciones entre España y los sefardíes.

En América, tanto en Estados Unidos como en las repúblicas iberoamericanas, hubo la misma expectación por si España iba a favorecer la emigración judía y si cabía la posibilidad de que se prorrogara el Real Decreto de 1924. Todo en vano.

Mucho más cuidado tuvo la II República en ganarse el apoyo de los sefardíes del Protectorado, Ceuta y Melilla. Así, el nuevo orden jurídico aseguraba a las comunidades del norte de África un trato de favor. Lo más destacable es que, en lo relativo a la nacionalidad, la Constitución de 1931 sólo exigía a los sefardíes del Protectorado dos años de residencia en España para poder naturalizarse. Además, aunque en principio el artículo 26 del mismo texto constitucional disponía la laicidad del Estado, el primer Gobierno republicano acordó la concesión de subvenciones gubernativas a las escuelas israelitas de Tánger y Ceuta. Este hecho es muy revelador porque dio lugar a varios incidentes diplomáticos con la Santa Sede⁶⁰.

De todos modos, no todos los sefardíes se alinearon con Madrid. En Turquía, en mayo de 1931, mientras algunos miembros de la comunidad intentaban emigrar ilusionados por el cambio de régimen, el periódico *Cumhuriyet* publicó un

⁵⁹ AMAEC, Leg. 516-14. Carta del Gran Rabino Sefardí de Rumanía, Sabetay Djacu, a Alejandro Lerroux, 14/8/1931.

⁶⁰ CÁRCEL, V. (2007), *Incidentes diplomáticos entre la Santa Sede y la Segunda República. En torno a la concesión de subvenciones gubernativas a las escuelas israelitas de Tánger y Ceuta*, Anales de Historia Contemporánea, 23.

artículo titulado “Mientras vivamos no nos separaremos de Turquía”. En él la comunidad sefardí hacía toda una declaración de adhesión al kemalismo acompañada de los siguientes ataques a España:

“¿Cómo es posible figurarse que estos hombres aún piensen en volver a un país regado con la sangre de sus antepasados? ¿Son los judíos tan tontos que pueden pensar en volver a establecerse en un país de que guardan tan terribles recuerdos y en el que vivieron tan espantosos sucesos? Además, los judíos que viven en Turquía están contentos y satisfechos y serán felices de poder seguir viviendo en este país. [...] Estamos agradecidos a este país y en él nos quedaremos mientras vivamos”⁶¹.

Grecia fue otro lugar donde la II República no fue bien recibida. Más que hostilidad, los sefardíes griegos se quedaron indiferentes. Muchos de ellos ya se habían instalado en Marsella o en Lyon. Francia era su meta, por encima de España o incluso de Palestina.

Igualmente escépticos se mostraron los sefardíes egipcios. Curiosamente, en El Cairo se había creado una agrupación republicana para canalizar afinidades con la II República. Sin embargo, ello no evitaba que la mayor parte de la comunidad viera con cierto recelo una posible aproximación a la España republicana. “No nos engañemos, la joven República española no nos ama tanto por nuestras virtudes como por su anticlericalismo”, se podía leer en junio de 1931 en el semanario alejandrino *La Voix Juive*⁶².

En su conjunto, la verdad es que la II República apenas ofreció nada nuevo a todos estos sefardíes, ya fueran simpatizantes, detractores o indiferentes de lo que ella significaba. En la práctica ni siquiera se llegó a desarrollar legalmente la concesión de la nacionalidad española a favor de los sefardíes que la Constitución contemplaba.

En justicia, hay que reconocer que el contexto internacional, dado el creciente antisemitismo, no dejaba mucho margen de actuación. Lo máximo que se pudo hacer fue enviar a un representante de gira por la diáspora, algo ya practicado con anterioridad. Esta vez se eligió a Agustín de Foxá, quien a la vuelta de su viaje no añadió nada sustancial respecto de las sugerencias planteadas dos años antes por Giménez Caballero y Doussinague.

Pese a ello, la diplomacia española sí supo estar a la altura de las circunstancias denunciando las agresiones antisemitas de las que se iba teniendo noticia a partir de 1933. Hay constancia de intervenciones de este calibre en la Sociedad de Naciones por parte del ministro de Estado Luis de Zulueta. También se sabe del contacto permanente entre Salvador de Madariaga, embajador en Francia, y el líder sionista Haim Weizman.

⁶¹ *Mientras vivamos no nos separaremos de Turquía, Cumhuriyet*, 21/5/1931.

⁶² *La Voix Juive*, 4/6/1931

No obstante, más allá de la retórica, el Gobierno español no acogió en su territorio a los refugiados que ya empezaban a huir de Europa a través de Francia. La situación económica y social interna no lo permitía, de modo que el Gobierno cursó instrucciones para que los consulados españoles en el país vecino desalentaran a los posibles candidatos a emigrar alegando las más que posibles dificultades para encontrar medios de subsistir en España⁶³.

Más adelante, la fuerza de los acontecimientos obligó a que el Ministerio de Estado revisara su postura. La presión migratoria era cada vez más fuerte, tanto en la embajada en París como en los consulados cercanos a las fronteras alemanas. De ahí que el 15 de abril de 1933 el Ministerio de Estado autorizara la expedición de pasaportes provisionales de entrada en España para alemanes de origen sefardí que hubieran solicitado la nacionalidad española antes de la subida de los nazis al poder. En realidad, pocos de los refugiados se encontraban en ese supuesto. Los sefardíes alemanes eran muy pocos y prácticamente ninguno había pedido ser nacionalizado durante los años de la República de Weimar⁶⁴.

Sin embargo, ello no impidió que España consiguiera mantener una cierta imagen de valedora de los judíos en general, no sólo de los sefardíes. Por ello, Salvador de Madariaga fue elegido en otoño de 1933 como presidente de la Comisión de Minorías de la Sociedad de Naciones. Tanto destacó el español por su activismo, que en Ginebra se le propuso para participar como experto en el reparto de cuotas de refugiados alemanes entre los miembros de la Sociedad de Naciones. Lo habría hecho con agrado de no ser porque el ministro de Estado, entonces Claudio Sánchez Albornoz, le pidió que se inhibiese para evitar a España tuviese que acoger a parte de esos refugiados⁶⁵.

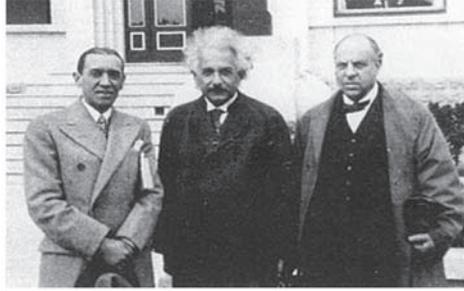
Desde el Alto Comisionado para los refugiados judíos que huían de Alemania, este repliegue del Gobierno republicano se interpretó muy negativamente. Desde todo tipo de foros, incluidos los sefardíes, a España se le recriminó que fuera el único país junto con Brasil que declinara participar en la asistencia a los hebreos. En buena medida había quedado en evidencia que la política española hacia ese colectivo sólo eran buenas palabras. Para compensar el descrédito, ese mismo año de 1933 el Gobierno decidió permitir la entrada de algunas personalidades judías que huían de la Alemania nazi y de las purgas de Stalin en la Unión Soviética. Previamente, a todos los interesados se les exigió la invitación de algún contacto que tuvieran en España, sin que los sefardíes recibieran un trato de favor sobre los asquenazíes. Como para los refugiados no siempre era difícil encontrar referencias, se solía recurrir a intelectuales conocidos o incluso a diplomáticos españoles y a ministros. También ayudaba disponer del pasaporte Nansen, la documentación de la Sociedad de Naciones para los apátridas.

⁶³ AGAFE, Leg. 11280. Instrucciones de Salvador de Madariaga a todos los Cónsules españoles en Francia.

⁶⁴ AGAFE, Leg. 11278. Telegrama n.º 225 de Luis Zulueta a Madariaga, 15/4/1933.

⁶⁵ AGAFE, Leg. 11278. Telegrama n.º 308 de Sánchez Albornoz a Madariaga, 9/11/1933.

Entre los refugiados que consiguieron llegar a España, puede destacarse el caso del artista Marc Chagall, recibido en 1934. Asimismo, Albert Einstein estuvo a punto de fijar su residencia en España. En ello influyeron las gestiones del embajador de España en Londres, Ramón Pérez de Ayala, y del profesor Yahuda.



Ayala, Einstein y Yahuda en 1933.

Parece ser que a Einstein se le ofreció una cátedra en la Universidad de Madrid, pero al final la rechazó en circunstancias aún poco claras. En una carta de Yahuda a Ayala, el profesor consideró que quizás Einstein sintiera que el Gobierno español quería ganar prestigio a su costa⁶⁶.

En todo caso, la mayor parte de los refugiados no tuvieron la posibilidad de entrar en España por esta vía de la invitación. Así, muchos se desesperaron y acabaron recurriendo a las redes de tráfico de personas. Según la embajada de París, algunos oportunistas sacaron partido de la situación ofreciendo la nacionalidad española a cambio de dinero⁶⁷. También había espías que seguían los movimientos de los refugiados. La atmósfera que reinaba en París no debía de ser muy distinta de la que describía desde Toulouse el cónsul de España:

“He rechazado la petición de visado a un matrimonio judío. Toulouse es un hervidero de espías [...] Aquí se respira un ambiente de película [...] acaba de pedirme el señor Pita Romero informes sobre un señor rumano Boscishano, y resulta que es el jefe del servicio de contraespionaje que el Gobierno de Rumanía tiene montado en Toulouse para vigilar las andanzas de los numerosos agentes soviéticos, búlgaros y algunos de Besarabia. Todo esto sería cómico si no revelara un estado internacional tan cargado de amenazas”⁶⁸.

No sabía el cónsul que escribía esto que en un año esas amenazas iban a empujar a los españoles a la guerra civil. Aún era 1935, fecha de la conmemoración del nacimiento de Maimónides. Precisamente, la efeméride fue la excusa perfec-

⁶⁶ GLICK, T. (1986), *Einstein y los españoles (la Ciencia y la Sociedad en la España de entreguerras)*, Madrid, p. 276.

⁶⁷ AGAFE, Leg. 11180. Nota enviada por la Embajada española a la prensa francesa.

⁶⁸ AGAFE, Leg. 11163. Informe del cónsul español en Toulouse al embajador en París.

ta para tomar algo de distancia del delicado asunto de los refugiados. Tanto la diplomacia española como la diáspora sefardí no dudaron en conjurar las preocupaciones organizando todo tipo de actos en torno a la figura del sabio andalusí. Hubo actividades en España (Madrid y Córdoba) y en el exterior (Túnez, París, Tánger y Tetuán, entre otros lugares).

De todos modos, nada conseguía hacer olvidar que la situación de los refugiados empeoraba, más aún cuando la propia estabilidad política en España se iba deteriorando. En 1935 se produjeron varios hechos que dan una idea de la carga de trabajo a la que se enfrentaron los diplomáticos españoles en los últimos meses de paz en su país. En primer lugar, el embajador en París, Francisco Cárdenas, vivió la frustración de no haber podido salvar al periodista alemán de origen judío Berthold Jacob, quien murió apaleado en una cárcel de Berlín tras ser deportado desde Suiza. Cárdenas lo había intentado todo, hasta elevó una protesta a la Liga de Derechos Humanos y del Ciudadano. El Palacio de Santa Cruz también tuvo que soportar el cinismo de políticos antisemitas que desde Austria, Alemania o Polonia aprovecharon el aniversario de Maimónides para pedir la vuelta de los judíos a España⁶⁹. Por si fuera poco, impotentes, algunos sefardíes lanzaron ataques contra el Gobierno radical-cedista. Tal fue el caso del cónsul español en Salónica, Salomon Esrosa, él mismo sefardí, quien declaró a la prensa que “las relaciones entre los judíos y los españoles se pueden considerar que han quedado en un punto muerto”⁷⁰.

Asimismo, por estas mismas fechas, desde el Protectorado francés llegaron peticiones de ayuda de los sefardíes no nacionalizados ni franceses ni españoles. Se encontraban desprotegidos ante las agresiones antisemitas después de que el sultán decretara que todos los sefardíes sin nacionalidad reconocida pasaban a ser considerados súbditos suyos. Como les resultaba muy difícil acceder a la nacionalidad francesa, pidieron a Madrid que les concediera la española. Para presionar, recordaron a las autoridades españolas los servicios que sus antepasados habían prestado a España. Hasta el mismo presidente Alcalá Zamora recibió una carta del presidente de la comunidad judía de Casablanca, Abraham Banon, describiendo cómo los judíos habían participado en el cobro de aduanas, el salvamento de naufragos españoles o la apertura de un cementerio español⁷¹. La cuestión generó un cruce de telegramas entre Madrid y París para hacer gestiones ante el Quai d’Orsay. También hubo una visita a Madrid de una delegación de sefardíes. Cuando estalló la guerra civil, el asunto aún no se había conseguido cerrar.

⁶⁹ Véase por ejemplo el informe que se remitió a la Embajada de España en Viena sobre este particular. AMAE, Leg. 516-14. Informe Von Rosthorn sobre emigración israelita a España, diciembre de 1935.

⁷⁰ AMAEC, Leg. 516-14. Declaraciones de Salomon Esrosa.

⁷¹ AGAFE, Leg. 11112. Carta de Abraham Banon al presidente Alcalá Zamora.

3.2. Los sefardíes frente a la guerra civil

A partir del 18 de julio de 1936, a pesar de la situación cada vez más precaria de los judíos, fue la II República la que necesitó de toda la ayuda posible que la diáspora pudiera brindarle. En el exterior, una parte de la carrera diplomática española había aprovechado el golpe para ponerse al servicio del ejército nacional. Sin personal suficiente, el Ministerio de Estado pensó que se podía aprovechar la presencia en el extranjero de los sefardíes y otros hebreos que simpatizaran con el Gobierno. Con ello se conseguía cubrir puestos vacantes y al mismo tiempo se transmitía una imagen de tolerancia. Algunos ejemplos de esta política fueron la labor del sefardí Max Aub como agregado cultural de la embajada de España en París y la del asquenazí Máximo José Khan como cónsul en Atenas. Este último, Khan, publicó por su propia cuenta una revista, *La hora de España*, dirigida a la opinión pública sefardí leal a la II República.

En un plano más informal, los sefardíes también ayudaron a que el Palacio de Santa Cruz no perdiera legitimidad internacional. En Estados Unidos, donde los católicos estaban preocupados por el anticlericalismo en la zona republicana, la comunidad sefardí obró para que los diplomáticos republicanos se entrevistaran personalmente con Roosevelt. Asimismo, respecto a las democracias europeas, a la II República le surgió una tribuna excepcional en 1938 durante el Congreso Mundial Sefardita de Ámsterdam. En ese encuentro intervino Menahem Coriat, un funcionario colonial y académico que, además de afín a la causa republicana, estaba bien relacionado en París y Londres. Coriat dio un discurso muy emotivo en hebreo y en castellano elogiando los esfuerzos de la República por preservar la vida judía. Para completar esta acción, se repartió propaganda que presentaba al general Franco como un antisemita furibundo.

No obstante, la postura de la España nacional hacia los judíos era mucho más ambigua de lo que presentaba el Gobierno republicano. Cuando los interlocutores eran representantes de países democráticos, se insistía en la convivencia entre católicos, musulmanes y judíos de la Sefarad medieval y el Protectorado⁷². Lo mismo se hacía frente a la Santa Sede, ya que el Papa había condenado el antisemitismo⁷³.

En el ordenamiento jurídico, unos meses antes de que Italia retirara la nacionalidad a los judíos que la hubieran adquirido después de 1919, la España na-

⁷² En 1941 el Ministro de Educación inauguró la Escuela de Estudios Hebraicos y se empezó a publicar la revista Sefarad, que aún se edita. El objetivo de esta institución era y es recoger y difundir la cultura judeo-española. En el contexto de la época, es de interés destacar que los estudiosos de la Escuela distinguían cuidadosamente entre asquenazíes y sefardíes. A los primeros los consideraban inspiradores del materialismo mientras absolvían a los segundos de cualquier relación con esa corriente filosófica.

⁷³ Pío XI había rechazado el antisemitismo en febrero de 1937 a través de la encíclica “Con ardiente inquietud”. En ella analizaba la situación de la Iglesia en el Reich y decía: “todo el que tome la raza, o el pueblo, o el Estado, o una forma determinada del Estado, o los representantes del poder estatal u otros elementos fundamentales de la sociedad humana [...] y los divinice con culto idolátrico, pervierte y falsifica el orden creado e impuesto por Dios”.

cional tomó la decisión contraria. En virtud de la Orden de 30 de junio de 1938, aquellos sefardíes nacionalizados antes de la guerra podían renovar su documentación en los consulados a cargo de diplomáticos afines a la causa nacional. Aunque eran requisitos discriminatorios, sólo se les pedía que presentaran pruebas suficientes de pureza política así como que pagaran unos impuestos porque no habían participado en el Movimiento Nacional ni combatido en la guerra⁷⁴.

Sin embargo, durante la guerra, buen número de los sefardíes italianos y marroquíes se habían inclinado por Franco y no solamente ideológicamente. Desde Italia y el Protectorado llegaron jóvenes que combatieron en el ejército nacional⁷⁵. Además, en el plano económico, muchos de los bancos y casas de seguros que colaboraron con Burgos estaban gestionados por sefardíes. Tal fue el caso de Assicurazioni Generali, Riunione Adriatica di Sicurtà, la Banca Hassan o la Banca Pariente. En el caso particular del Protectorado, se realizaron cuantiosas donaciones en favor del ejército nacional, aunque hay que tener en cuenta que a veces fueron bajo coacción.

Por otro lado, de cara a las potencias del Eje, no hubo reparos en incluir guiños antisemitas en los discursos oficiales. Nunca se cayó en desvaríos racistas, pero sí se reprodujeron los estereotipos contra los judíos entonces dominantes. Proverbiales fueron las intervenciones radiofónicas de Queipo del Llano, quien en ocasiones hizo de los judíos el blanco de sus insultos, hasta el punto de que Franco tuvo que llamarle alguna vez al orden después de que los sefardíes del Protectorado protestaran.

Pero para sorpresa de Berlín y Roma, Franco no se iba a deslizar hacia el colaboracionismo, motivo por lo que hubo algunos desencuentros cuando se intentó aplicar las leyes racistas extranjeras a sefardíes de nacionalidad española. Cuando en 1938 Italia adoptó legislación antisemita ya aludida, el ministro de Asuntos Exteriores, Jordana, se preguntó con preocupación por las posibles repercusiones en la aplicación del convenio consular con España. Entendía que el acuerdo, que reconocía ciertos derechos a los españoles en pie de igualdad con

⁷⁴ Si existían evidencias de que se trataba de personas hostiles al régimen, automáticamente se les daba de baja en el registro y se autorizaba a los diplomáticos para que les retiraran la documentación que tuvieran en su poder. En caso de duda o de que se supiera que en alguna ocasión aislada la persona había manifestado poca simpatía por Franco, sí cabía expedir documentación de entrada en España. Pero además se debía adjuntar un informe para que las autoridades españolas hicieran un seguimiento del comportamiento de la persona en cuestión.

⁷⁵ El 14 de enero de 1938, el Ministerio de Asuntos Exteriores pidió a todos los consulados afectos a la causa nacional en Italia que llamaran a filas a los jóvenes españoles residentes en sus respectivas circunscripciones. Quince de los veinte sefardíes requeridos respondieron positivamente. A los desertores se les privó de la nacionalidad. También se sabe por el archivo personal de Franco que jóvenes sefardíes del Protectorado se decidieron a cruzar el Estrecho con el ejército nacional (AGF, documento F/1/279). Sin embargo, su protagonismo fue modesto. Según Arno Lustiger, la presencia de sefardíes en las tropas franquistas no es comparable con el 15% de brigadistas internacionales que eran judíos (LUSTIGER, A. (2001), *Shalom Libertad. Los judíos en la Guerra Civil española*, Barcelona, pp. 67-68).

los italianos, no podía quedar invalidado por ninguna disposición de origen interno. No obstante, al mismo tiempo era consciente de las dificultades políticas de mantener una interpretación estrictamente legal⁷⁶. Estaba en lo cierto, ya que los consulados tuvieron que protestar más de una vez por la discriminación de sefardíes españoles.

Mayor desafío fue tener que atender a los primeros interesados en emigrar a España desde Italia. La primera solicitud de asilo por parte de un súbdito italiano la recibió el embajador de España en Roma el 1 de noviembre de 1938. Se trataba de un joven abogado milanés de veintisiete años empleado de un banco italiano con sucursales en España. Intercedía por él un padre capuchino. Quería trasladarse a España junto con su hermana y su madre. Todo ellos se habían convertido al catolicismo aunque para las leyes racistas italianas seguían siendo judíos. El embajador pidió las debidas instrucciones, que sólo tardaron en llegar un día. En ellas se le dijo que para entrar en España el joven debía obtener una tarjeta de identidad profesional, pero no había ningún problema porque se le iba a enviar al consulado en Milán lo antes posible⁷⁷. Menos suerte tuvo la señorita Kate Erlich, a quien se le impedía casarse con su novio, un italiano ario que combatía en la guerra civil. Avalada por el obispo de Rávena, su idea era casarse con él en España, donde no había impedimentos raciales. El Embajador lamentó tener que negarse a organizar su traslado para no desairar a las autoridades fascistas⁷⁸.

En su contexto, lo más interesante de esta política conciliatoria, es que Burgos tuvo que soportar que la prensa antisemita italiana intentara por todos los medios que en España también se adoptaran políticas contra los judíos.

A tal efecto se difundió propaganda que apuntaba a que los judíos eran los ideólogos del Frente Popular y que mantenían económicamente la revolución bolchevique en España. Durante el verano de 1938, *Il Corriere della Sera* se consagró a una campaña que señalaba a los hebreos como causantes de la guerra civil. El primer artículo que se publicó llevaba el llamativo título de “El judaísmo subversivo”⁷⁹.

Asimismo, tuvieron gran predicamento las difamaciones que aparecieron en *Il Giornale d'Italia*. En este periódico se dejaron llevar más por la imaginación. Se inventaron la existencia de una supuesta “Asociación Hispanohebrea y los Sabios de Sión”. Según sus informaciones, dicha entidad había lanzado un llamamiento a todos los hebreos del mundo para que se unieran por el triunfo de la

⁷⁶ AMAEC, Leg 1460 Desp 550, 20/12/1938. Asunto judíos españoles y certificados de arianidad. Carta del ministro Jordana al embajador de España en Roma.

⁷⁷ AMAEC Leg 1460 Exp 14 Des 514. Asunto admisión de israelitas en España.

⁷⁸ AMAEC, Leg 1460. Carta de Monseñor Quinto al Embajador de España y carta de García Conde a Monseñor Quinto.

⁷⁹ *Il Corriere della Sera*, 29/8/1938.

República. Al parecer el triunfo del comunismo les permitiría volver a Sefarad. Para no dejar lugar a dudas, el texto se ilustró con un retrato del embajador de la Unión Soviética en España, Marcel Rosenberg, que casualmente era judío⁸⁰.

También desde Berlín se intentó que Franco controlara a los judíos sobre su territorio, pero con más tacto que desde Italia. Al poco de terminar la guerra civil, el 22 de julio de 1939, la Embajada de la Alemania nazi en España pidió a los españoles que les transmitieran información sobre los judíos de origen alemán residentes en España. En esta ocasión, Madrid sí decidió colaborar⁸¹.

4. El régimen de Franco

Meses después los nazis volaban sobre Varsovia. Empezaba la segunda guerra mundial, y con ella la destrucción en masa de los judíos europeos. Tras la ocupación de Francia en mayo de 1940, lo que aparentemente era una cuestión lejana se fue acercando a las fronteras españolas mientras afluyó hacia los Pirineos la estampida de refugiados. Según el ministro de Gobernación español de entonces, Serrano Súñer, que vio a los desplazados en San Sebastián, se trataba de políticos, banqueros, artistas, personas humildes y de la clase media. Algunos eran franceses y otros eran judíos de otras nacionalidades. En su conjunto formaban una masa enloquecida huyendo en desbandada del infierno que Francia podía ser para ellos⁸².

Ante la imposibilidad de gestionar ordenadamente a tantos refugiados, Madrid cerró la frontera en colaboración con la Gestapo. Igualmente se endureció la política de extranjería, en particular concediendo sólo visados de tránsito por España y siempre que se dispusiera de un visado de salida de Vichy y otro de residencia en un Estado final. La única muestra de flexibilidad se debió a la iniciativa personal del cónsul Eduardo Propper de Callejón, quien desde Burdeos expidió visados de tránsito a todo el que lo solicitaba en colaboración con su colega portugués Aristide Sousa de Mendes, que autorizaba visados para Portugal. En todo caso, fue una solución temporal. La labor de Propper de Callejón terminó en febrero de 1941, cuando el ministro Serrano Súñer le cesó como castigo por su audacia y le degradó enviándole a Larache.

Más tarde, en octubre de 1940 la visita de Himmler a Madrid arrancó algunas concesiones en favor de Berlín. España y Alemania acordaron que no se expidiese visados a ningún varón joven de nacionalidad polaca, checa, belga, holandesa o noruega. Con esto Berlín quería evitar que se alistaran ciudadanos de Estados enemigos en las tropas aliadas. Respecto de los hebreos, se convenció a los españoles para que abrieran un censo de toda la población judía de España, incluidos los sefardíes arraigados en el país.

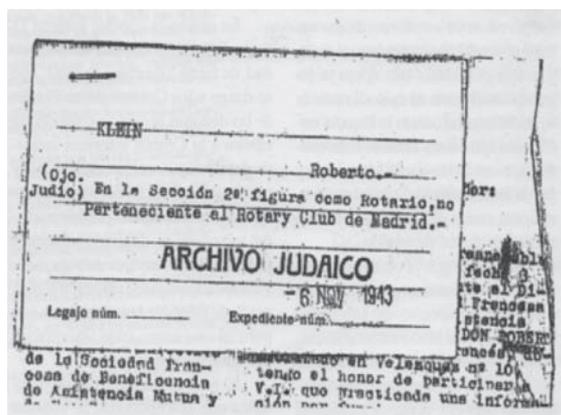
⁸⁰ AMAEC Leg 1460 Exp 14 Desp 578. *Il Giornale d'Italia* 29 de agosto de 1938.

⁸¹ AMAEC, R. 3462/2, Carpeta Judíos, OID, San Sebastián, 22 de julio de 1939.

⁸² SERRANO SÚÑER, R. (1973), *Entre Hendaya y Gibraltar*, Barcelona, p. 245.

En mayo de 1941, la Dirección General de Seguridad cursó una orden a los gobernadores civiles para que identificaran a los judíos que residieran en sus provincias. La circular, firmada por José Finat y Escrivá de Romaní, quien fue embajador de España ante Hitler, se refería en particular a los sefardíes:

“Puesto que por su adaptación al ambiente y similitud con nuestro temperamento poseen mayores garantías de ocultar su origen y hasta pasar desapercibidas sin posibilidad alguna de coartar el alcance de fáciles manejos perturbadores”.



Ficha del Archivo Judaico con la advertencia de “Ojo judío”. Jacobo Israel Garzón.

Para cuando se celebró la Conferencia de Wannsee en enero de 1942, ya estaba listo el llamado Archivo Judaico. Afortunadamente para los seis mil judíos fichados en él, nunca se llegó a usar en el Holocausto. Quizás porque el curso de la guerra mundial hizo que cayera en el olvido⁸³.

4.1. El humanitarismo improvisado durante la segunda guerra mundial

Por aquel entonces las preocupaciones para España no estaban dentro de sus fronteras, sino fuera. El desembarco de los Aliados en el norte de África había llevado a los alemanes a ocupar la Francia de Vichy en noviembre de 1942. Sin refugio posible, los desplazados que se habían instalado temporalmente en la denominada Francia libre se vieron empujados hacia las fronteras franco-españolas. Madrid no tuvo más remedio que tolerar el tránsito de estas personas. Sobre todo porque en la Conferencia de Bermuda de 1943 España fue designada por los aliados como vía de escape de los nazis junto con Suecia y Suiza.

El problema es que la España de la posguerra no era ni Suiza ni Suecia. El país aún se estaba recuperando de la guerra civil y eso incidió en el tratamiento que se daba a los refugiados. A los sefardíes no se les reservaba ningún trato de

⁸³ ISRAEL GARZÓN, J. *El Archivo Judaico del franquismo*, Raíces: Revista judía de cultura, Nº 33, 1997, págs. 57-60.

favor, salvo por las evacuaciones por grupos que algunos cónsules lograron que Madrid aprobara. Para los demás, asquenazíes o sefardíes, se les dejaba cruzar la frontera con cierta permisividad, pero una vez en territorio español se les arrestaba y encerraba por no llevar el visado correspondiente. Los más afortunados conseguían llegar a alguna representación diplomática aliada o eran atendidos por las organizaciones estadounidenses de socorro que tenían permiso para operar en España. Todo ello está bien descrito en los archivos del Foreign Office⁸⁴.

De todos modos, no todos los judíos europeos huían de la Europa ocupada. Aquellos que disponían de alguna nacionalidad extranjera podían sortear la legislación antisemita impuesta en Alemania y otros Estados satélite del Eje. Al menos fue así hasta 1943, cuando Berlín notificó a todos los Estados neutrales que, por razones militares, no podía seguir manteniendo el trato excepcional a los judíos extranjeros. En cuanto a los sefardíes españoles, residentes en países como Francia, Bélgica, Países Bajos o Grecia, se solicitó que fueran llevados a España. De lo contrario, se les iba a tratar como a cualquier otro judío.

Las circunstancias eran extremas, pero España seguía sin poder absorber a los refugiados en su territorio. Por ello se pensó en alternativas para seguir protegiendo a los sefardíes dentro de lo posible. En el Palacio de Santa Cruz, José María Doussinague propuso que se organizaran repatriaciones a los países de donde fueran originarios, en la mayor parte de los casos Turquía o los Balcanes. La Cruz Roja podía servir de ayuda en lo logístico. Sin embargo, surgió el inconveniente de que muchos países habían decidido restringir la entrada de judíos⁸⁵. Además, como hicieron saber los cónsules de varios países a sus colegas españoles, sus Gobiernos no estaban dispuestos a asumir las obligaciones que en principio correspondían a España por tratarse de ciudadanos españoles⁸⁶. Al final lo que se decidió fue que España les buscara un refugio en terceros países como Marruecos. Mientras esas personas viajaban, se preveía también que los cónsules españoles se hicieran cargo de sus propiedades para evitar que fueran expropiadas⁸⁷.

Una vez aclarado lo que se iba a hacer, quedaba pendiente saber quién iba a costear los gastos. Para solventar esta cuestión, Doussinague se reunió con los representantes del *Joint Distribution Committee*, una organización judía de naturaleza humanitaria. Tras ese encuentro y algunas gestiones, el Ministerio de Asuntos Exteriores consiguió que las asociaciones estadounidenses de ayuda a los refugiados ampliaran su rango de acción a los sefardíes españoles. El *Joint* se comprometió a pagar el viaje e incluso a organizar la salida de España⁸⁸. No obstante, la puesta en marcha de la operación de salida de los sefardíes se retrasó perdiendo un tiempo precioso porque los estadounidenses pidieron que uno de

⁸⁴ F.O. 371, 36633, W 3584 y W 9945; 36635, W 5156; 36638, W 7975; 36643, W 13153.

⁸⁵ AMAEC, R. 1716/3.

⁸⁶ AMAEC, R. 1372/2. Madrid, 3 de febrero de 1943; Berlín 9 de febrero de 1943.

⁸⁷ AMAEC, R 1716/4, telegrama 119 (a Vichy) y 176 (a Berlín), Madrid, 18 de marzo de 1943.

⁸⁸ AMAEC, R 1716/4, Madrid, 16 de agosto de 1943; San Sebastián, 20 de agosto de 1943.

sus representantes visitase *in situ* a algunos de los interesados. Doussinague se negó inicialmente hasta que al cabo de unas semanas le Dirección General de Seguridad acabó cediendo.

Esa decisión fue muy oportuna porque gracias a sus entrevistas con los sefardíes españoles, el representante Paul Block comprobó que algunas familias tenían dificultades añadidas. En concreto había casos de varones que habían hecho el servicio militar español y por lo tanto no podían emigrar al único lugar donde la emigración judía era relativamente bienvenida, Palestina⁸⁹.

Ciertamente no era fácil proteger a los sefardíes mientras la acción exterminadora del Holocausto se iba intensificando. Buena muestra de ello es la experiencia de los diplomáticos españoles en los países de la Europa ocupada.

En Francia, en París, el cónsul Rolland tuvo que acudir personalmente al campo de tránsito de Drancy para intentar liberar a más de un sefardí que había sido detenido en las calles de París. Drancy era el paso previo a la deportación hacia los campos de exterminio de Polonia. Pero aparte de eso no podía hacer mucho más. Se enfrentaba a la indiferencia del ministro Serrano Súñer, quien le impedía ser más activo.

Una comisión de sefardíes avalada por una carta de Rolland llegó a viajar hasta España para entrevistarse con el entonces ministro de Asuntos Exteriores. Querían presentarle una memoria donde exponían su situación y suplicaban a España que no les abandonara. Ni siquiera eran muchos, menos de un millar, y además entre ellos había católicos conversos⁹⁰. Nunca les recibió. Corría el año 1941.

Al año siguiente se comprobó el coste humano de la pasividad. En agosto de 1942, el Alto Estado Mayor informó en secreto al Ministerio de Asuntos Exteriores de que los sefardíes detenidos en Drancy habían comenzado a ser trasladados al este de Europa en vagones de ganado⁹¹.

Más adelante, el sucesor de Rolland, Alfonso Fiscowisch, sí tuvo algo más de éxito. En noviembre de 1943 logró sacar a algunos sefardíes de Drancy prometiendo que estaban a punto de viajar a España⁹².

De todos modos, hacia 1943, los alemanes estaban ya cansados de los titubeos de las autoridades españolas para ocuparse de sus sefardíes. Los diplomáticos españoles prometían que se trabajaba en su repatriación pero la cuestión no se zanjaba. Por eso Berlín amenazó con concentrar en un campo en Alemania a una parte de los sefardíes de Francia, Italia y Grecia que eran susceptibles de viajar hacia España. La idea era mantenerlos allí a la espera de que el Gobierno

⁸⁹ AMAEC, R 1716/4, Madrid 15 de octubre de 1943.

⁹⁰ AMAEC, R. 1716/2, Madrid, 14 de octubre de 1941.

⁹¹ AMAEC, R. 1716/2, Madrid, 13 de agosto de 1942.

⁹² AMAEC, R 1271/7. Telegrama 287. Madrid, 30 de noviembre de 1943; telegrama 3473, Madrid, 2 de diciembre de 1943.

español los trasladara a suelo español. El curso de la guerra acabó por rebajar estas pretensiones.

En las posesiones francesas en el norte de África la situación no era menos crítica. Las autoridades coloniales de Vichy perseguían con especial saña a los sefardíes y los diplomáticos españoles destinados en distintos lugares de Marruecos no sabían qué hacer para impedirlo. Las instrucciones de que disponían eran las mismas que sus colegas de París y Vichy: inacción salvo para defender el patrimonio de los hebreos. Sin embargo, los cónsules no se contentaron con estas indicaciones. Insistieron para que se defendiera a los sefardíes por varios motivos bien expuestos en sus telegramas. Ante todo no se entendía que otros países como Estados Unidos o Reino Unido hubieran conseguido que sus judíos nacionales estuvieran libres de toda persecución mientras los españoles eran discriminados. También se alertó sobre las consecuencias de un abandono de los sefardíes porque ello equivaldría a perder influencia económica y cultural en Marruecos a favor de Francia⁹³. Sin embargo, Madrid no cambió un ápice su postura. Si los sefardíes norteafricanos no corrieron la misma suerte que los de la Europa ocupada, fue porque al poco tiempo llegaron los Aliados y suprimieron la legislación contra los judíos.

En Atenas, el cónsul Sebastián Romero Radigales fue el principal valedor de los hebreos. Después de la victoria de las fuerzas del Eje sobre Grecia en 1941, el país había quedado dividido en tres zonas de ocupación correspondientes a Bulgaria, Italia y Alemania. En un primer momento, los que estaban en situación más precaria fueron los de Salónica, que estaban en la zona de ocupación alemana. A partir del 15 de junio de 1943 pendía sobre ellos la amenaza de la deportación y la confiscación de sus bienes. Como el tiempo apremiaba, Radigales empezó a organizar el posible viaje a España de los sefardíes tesalonicenses. Propuso que se hiciera en un vapor y para más seguridad pidió que les acompañara un representante de la embajada de España en Berlín. Aunque en la capital alemana todas estas gestiones fueron bien vistas, Madrid acabó pidiendo que se abortara la operación⁹⁴. La superioridad consideró que era inviable. Sin embargo, Romero Radigales volvió a insistir. El encargado de negocios de Suecia en Atenas le había dado la idea de que se podían usar los barcos de la Cruz Roja Internacional que transportaban víveres a Grecia. Hasta su colega sueco se había comprometido a ponerse en contacto con su Gobierno para asegurar que no hubiera ninguna objeción. Sin embargo, la respuesta del Ministerio no cambió. El mismo Jordana escribió el 11 de junio para reiterarle que debía atenerse a

⁹³ AMAEC, R. 1716/2, Túnez, 3 de julio de 1942; Madrid, 9 de agosto de 1942; Casablanca, 31 de julio, 6 y 16 de agosto de 1941; Rabat, 12, 19 y 22 de agosto de 1941; Madrid, 22, 26 y 27 de agosto de 1941; Fez, 14 de septiembre de 1941; Rabat, 18 de septiembre de 1941; Casablanca, 22, 25 y 26 de septiembre de 1941; telegramas 372, Madrid, 26 de septiembre de 1941.

⁹⁴ AMAEC, R. 1546/7, telegrama 360, Berlín, 3 de junio de 1943, y telegrama 317, Madrid, 4 de junio de 1943.

las instrucciones que le pedían inhibición. Unas semanas después los primeros sefardíes fueron deportados. En concreto once personas procedentes de Salónica y otros lugares cercanos.

Mientras tanto, en Berlín y en Atenas la preocupación iba en aumento. Tanto que uno de los diplomáticos destinados en Berlín, Federico Oliván, escribió de su puño y letra una carta al Ministerio de Asuntos Exteriores el 22 de julio de 1943. Se expresó con toda claridad. He aquí algunos de los fragmentos más destacables:

“Si España, por razones que a nadie pueden escapar, se niega a recibir esta parte de su colonia en el extranjero a pesar de que goza de la nacionalidad española y de que ha cumplido estrictamente con cuantas formalidades le ha impuesto nuestra legislación, la condena automáticamente a muerte -pues esta es la triste realidad y lo que no hay que tratar de disimularse-.”

“... Mal profeta será si no llega el día en que se nos critique acerbamente el que, sabiendo lo que iba a ocurrir, nos hayamos lavado las manos como Pilato y abandonado a su triste suerte a estos, al fin y al cabo compatriotas, sin siquiera elevar la más mínima protesta y sin hacer nada para salvarlos. Comprendo perfectamente que no nos sonría ver campar por sus respetos en España a un tan crecido número de judíos por muy españoles que sean teórica o prácticamente, pero conociendo los sentimientos que forman la base del alma española me resisto a creer que no exista la posibilidad de salvarles de la horrible suerte que les espera, recibiendo en nuestro país y haciéndoles esperar en un campo de concentración (que habrá de parecerles, en este caso, un paraíso) a que la guerra termine para devolverles eventualmente a su lugar de origen o si no a cualquier país que quiera acogerlos cuando, con la terminación de la hostilidades, la humanidad haya vuelto a existir en el mundo.” La carta incluía una nota que decía: “He sometido naturalmente esta carta a la aprobación del Embajador que está completamente de acuerdo con su contenido y la aprueba”.

Más tarde Oliván supo que en el Ministerio no le creyeron⁹⁵.

Por su parte, Romero Radigales no paró de informar a Madrid de lo desesperados que estaban los sefardíes. En su despacho del 31 de julio de 1943, escribió que “las llamadas llenas de angustia que me dirigieron por teléfono en el momento en que iban a ser internados en el gueto de Salónica pidiendo una protección que no podía darles llegaban al alma”. También movilizó a todos cuantos creyó que podían influir en las autoridades españolas. El nuncio en Madrid intercedió ante el Ministerio de Asuntos Exteriores y hasta los católicos griegos emitieron un comunicado de apoyo a la protección de los sefardíes. Asimismo, Romero Radigales envió cartas de los propios interesados al Ministerio y a Franco. Dolía

⁹⁵ AMAEC, R. 1716/4. Carta manuscrita, firmada por Federico Oliván, Berlín, 22 de julio de 1943. AMAEC, R. 5443/15. Carta a Ramón Sedó, Hamburgo, 24 de marzo de 1959.

que España no actuara cuando uno de sus aliados, el Gobierno italiano, sí había asistido a su colonia judía. De hecho, eso había permitido a algunos sefardíes españoles casados con italianos ponerse a salvo. Finalmente sucedió lo inevitable y empezaron las deportaciones de sefardíes españoles. Inicialmente, Radigales consiguió liberar a ciento cincuenta, que acabaron emigrando a Palestina. Pero en cuanto a otro grupo mayor, más de trescientos sesenta, no pudo hacer nada salvo asegurar que no se les iba a enviar a un campo de exterminio, sino a Alemania, a Bergen-Belsen, mientras las autoridades españolas decidían qué hacer con ellos. Hubo que llegar a ese extremo para que el Palacio de Santa Cruz reaccionara cambiando su postura y aceptara organizar un viaje a España, aunque se tardó varios meses en llevarlo a la práctica.

En concreto, Madrid dio instrucciones a Sofía, Berlín y Atenas para que emitieran pasaportes colectivos de veinticinco personas. Antes de viajar debía telegrafarse los nombres, la fecha aproximada de llegada y el punto por dónde los sefardíes iban a cruzar la frontera. Se pretendía controlar las llegadas y que los hebreos fueran entrando de forma escalonada. Además, era imprescindible que desde Berlín se informara previamente de todo viaje a Madrid, de lo contrario no se permitiría. Una vez en España, correspondía a la Cruz Roja portuguesa trasladar a los refugiados hasta Portugal⁹⁶.

Las autoridades alemanas aprobaron la idea pero a condición de que la operación no se prolongara mucho tiempo. Como mucho admitían que se hiciera en dos o tres viajes. El inconveniente era que esto no era viable si se seguían las instrucciones de Madrid de viajar en grupos de veinticinco. Además, por esta misma época España estaba teniendo problemas para evacuar a setenta y tres refugiados sefardíes que habían llegado de París. El *Joint* había prometido sacarlos de España pero el viaje no se llegaba a producir, lo que dificultaba que las autoridades españolas quisieran admitir a más sefardíes hasta que este primer grupo no saliera del país. Las semanas iban pasando y no se encontraba una solución. Los alemanes no salían de su asombro. Hasta Berlín empezó a presionar para que Madrid fuera más diligente indicando que Bergen-Belsen no estaba acondicionado para que los internos sobrevivieran en invierno. Pero el invierno llegó y los sefardíes seguían en el campo. Hubo que esperar hasta febrero de 1944 para que todos menos uno que falleció en el viaje llegaran a España. En realidad estuvieron poco tiempo en el país, ya que rápidamente fueron enviados al norte de África. Por otra parte, la alegría por el éxito logrado duró poco. Ese mismo febrero de 1944 Romero Radigales se encontró con que la amenaza de exterminio que los sefardíes españoles habían superado en Salónica ahora afectaba a los de Atenas.

Esa ciudad había estado en la zona de ocupación italiana y los judíos habían disfrutado de relativa tranquilidad. En cambio, cuando las tropas nazis la invadieron en septiembre de 1943, la suerte de sus habitantes hebreos se volvió

⁹⁶ AMAEC, R. 1716/4, telegrama 408, San Sebastián, 5 de agosto d 1943.

más incierta. En febrero de 1944 llegó una comisión encargada de organizar las primeras deportaciones. Empezaron por los judíos griegos y continuaron con los sefardíes españoles. En esta ocasión el cónsul intentó organizar también viajes a España pero fue imposible por la falta de colaboración de Madrid. Al menos concentró a los que no fueron deportados a Bergen-Belsen en un edificio que colocó bajo la protección de España. Terminada la guerra, Romero Radigales siguió ocupándose de sus antiguos protegidos. Buena muestra de ello es que en 1946 organizó una comisión para que los bienes custodiados por el consulado para evitar las expropiaciones fueran devueltos a sus legítimos dueños.

Por esta misma época, en la vecina Bulgaria, el embajador Julio Palencia asistió con impotencia al asesinato de un vicedcónsul de España, Benveniste, por ser sefardí. Benveniste se encontraba en Cavalla, una localidad en la parte de Grecia anexionada por la Bulgaria fascista durante la guerra. En la noche del 30 de septiembre al 1 de octubre de 1941, recibió la visita de la policía. Le sacaron de la cama y se lo llevaron a la calle. Su cuerpo apareció por la mañana acribillado a balazos y con heridas de bayoneta. Palencia protestó ante el Ministerio de Asuntos Exteriores búlgaro advirtiendo de que estaban en peligro las relaciones bilaterales con España. Pese a ello, no obtuvo explicación alguna. En Madrid tampoco hubo ningún tipo de reacción, aunque el embajador propusiera que le enviaran cónsules de carrera para sustituir a los cónsules honorarios de origen sefardí⁹⁷.

Pasaron algunos meses y Palencia empezó a preocuparse por los rumores de que los judíos búlgaros iban a ser deportados. Cuando acudió a instancias oficiales para contrastar lo que había oído, fue el primer ministro el que le confirmó que lo que se sospechaba era cierto. Se disculpó alegando presiones alemanas. Alarmado, Palencia solicitó a Madrid el traslado inmediato a España de los sefardíes. Aseguró que la operación no iba a suponer ningún gasto porque se trataba de personas con posibilidades económicas que se podían costear el viaje por sus propios medios. No obstante, ni la urgencia ni la viabilidad económica convencieron al Palacio de Santa Cruz para acoger a los hebreos⁹⁸. Por ello Palencia decidió protegerlos personalmente, impidiendo las deportaciones con el pretexto de que estaba previsto que los sefardíes viajaran a España en cuanto fuera posible. Pagó un alto coste personal. Considerado anti-alemán y amigo de los judíos, los trabajadores de la embajada española sufrieron un duro hostigamiento policial. Todo aquel que entraba y salía del recinto de la representación era sistemáticamente cacheado y hasta se llegó a detener temporalmente al canciller, que era sefardí. Le acusaron de espiar para Reino Unido, de traficar con opio y con visados para los judíos. El embajador salió en su defensa alegando que todo era falso y que esas acusaciones estaban destinadas a desterrarlo por ser hebreo. En el curso de las investigaciones se descubrió que todo era efectivamente un montaje.

⁹⁷ AMAEC, R. 1716/4, telegrama sin número, Sofía, 17 de marzo de 1943.

⁹⁸ AMAEC, R. 1716/4, telegrama sin número, Sofía, 17 de marzo de 1943.

A este incidente se sumó la ejecución del industrial León Arieih, también sefardí. Se le había sentenciado a muerte por el mero hecho de ser judío aunque en el juicio se alegó que fue por haber subido unos céntimos el precio de los perfumes que fabricaba. Palencia, consciente de la injusticia que se estaba cometiendo, intentó evitarlo infructuosamente. Arieih acabó siendo ejecutado.

Aunque había fracasado, en la medida que el resto de la familia del comerciante estaba en peligro, no se arredró. Entregó documentación española a la viuda, Rachel Behar, y adoptó a los dos hijos del matrimonio, entonces muy jóvenes. Pero ni siquiera esto frenó a las autoridades búlgaras, que intentaron detener a los dos hermanos y presionaron a Madrid para que destituyeran al embajador. Al poco tiempo, esas presiones surtieron efecto y Madrid le cesó. Sin embargo, no se desentendió de su compromiso con la familia Arieih. Dado que sus integrantes no tenían muchas oportunidades de sobrevivir sin su ayuda, organizó el viaje de la madre y sus dos hijos a Bucarest, donde residía un hermano del fallecido León Arieih. Además al frente de la embajada de Bucarest estaba José Rojas Moreno, conocido también por su ayuda a los sefardíes desde antes de la llegada de la familia Arieih-Behar.

En Rumanía, cuando las dificultades se agudizaron a partir de febrero de 1943, varias familias sefardíes simpatizantes de Franco acudieron ante el embajador Rojas. Éste pidió que se le autorizara para trasladarlas a España. Entre ellas se encontraban los Saporta, amigos personales de otro diplomático, Lequerica. Como era de esperar a la vista de lo ocurrido en otros lugares, las instrucciones que recibió fue que hiciera todo lo que pudiera para ayudar a los sefardíes españoles salvo llevarlos a España. Lo que hizo fue protegerles por su cuenta cómo mejor se le ocurrió. Concentró a los sefardíes en distintas casas y en las fachadas colocó carteles que decían: “Aquí vive un español”. Contra lo que pueda parecer resultó una medida efectiva. No obstante no pudo impedir que en abril de 1943 un sefardí español, Dario Algranti, fuera deportado junto con su esposa y dos hijas. Fue una experiencia amarga, pero le animó para seguir insistiendo sobre la acogida de sefardíes españoles en España con la idea de que algo así no se volviera a repetir. Tras muchas gestiones, consiguió el traslado de un primer y único grupo de sesenta y cinco personas. Aunque lo propuso, no logró el traslado de más sefardíes.

En Hungría, más tarde, el 31 de marzo de 1944, el embajador en Miguel Ángel de Muguero fue testigo de la imposición de medidas antisemitas. Sensibilizado ante lo que estaba viendo, hizo llegar una carta a Madrid de un húngaro católico que contaba cómo los judíos húngaros eran transportados en vagones de ganado a Polonia posiblemente para ser asesinados⁹⁹. En paralelo organizó tam-

⁹⁹ OI.D. Carpeta judíos, despachos 47 y 86, Budapest, 12 de abril y 29 de junio de 1943. Despachos 45, 52, 53, 65, 76, 88, 98, Budapest, 30 de marzo, 4, 5, 17, 24, 27 de abril y 12 y 22 de mayo de 1944. Telegrama 22 y 29, Budapest, 27 y 29 de marzo de 1944.

bién la acogida en Tánger de quinientos niños de entre cinco y quince años con apoyo de la Alta Comisaría de España en Marruecos y de la Cruz Roja. En lugar de una felicitación, esto le valió su cese por presiones desde Berlín y Budapest.

No contaban en estas capitales con que su sustituto, Ángel Sanz Briz, siguiera su labor. Coincidiendo con el recrudecimiento de las persecuciones contra los judíos, Sanz Briz decidió rescatar el Real Decreto de 1924. Aunque había expirado, lo invocó ante las autoridades húngaras para manifestar que los sefardíes del país eran españoles y que estaba en su derecho de extender cartas de protección a su favor. Consiguió que Budapest no se opusiera a cambio de que las cartas de protección estuviesen limitadas numéricamente.



Documento de protección expedido por Sanz Briz. Yad Vashem.

En la práctica, Sanz Briz falseó los documentos para sobrepasar el límite máximo que se le había impuesto y hacer pasar por sefardíes a hebreos que en realidad eran asquenazíes. En los momentos de mayor desorden previos a la llegada de los soviéticos, se instaló a todos los judíos en casas protegidas por España en cuyas fachadas se colocó el cartel de: “Anejo a la legación de España. Edificio extraterritorial”. Allí permanecieron hasta la liberación de la ciudad. Cuando Sanz Briz fue evacuado a Suiza en diciembre de 1944, fue el italiano Giorgio Perlasca el que se ocupó de los protegidos de España fingiendo ser un diplomático español¹⁰⁰.

En Yugoslavia, veinticinco sefardíes españoles recibieron una orden de expulsión en octubre de 1940 al igual que otros judíos extranjeros. En ese país,

¹⁰⁰ Perlasca había llegado a la legación española para evitar que los alemanes le detuvieran como súbdito de un país enemigo. El armisticio de Badoglio le sorprendió en el corazón de la Europa ocupada, donde se encontraba comprando viandas para el ejército italiano del Duce. Sin poder volver a Italia y como había combatido en la guerra civil, no dudó en recurrir a Sanz Briz, quien efectivamente le acogió.

residían algunos millares de sefardíes, pero sólo cincuenta se habían nacionalizado. Eduardo García Comín, representante de España en el país, no se alarmó demasiado. Creyó que las expulsiones no se iban a llevar a cabo. Los judíos extranjeros en Yugoslavia eran muy pocos en comparación con los hebreos yugoslavos emigrados a terceros países. Si esos terceros países decidían expulsar a los judíos yugoslavos como represalia, Yugoslavia iba a encontrarse con más hebreos en su suelo de los que tenía en ese momento. En todo caso, García Comín se dirigió al Ministerio de Asuntos Exteriores yugoslavo para informarse sobre la firmeza de la medida. Allí se le dijo que las órdenes de expulsión de judíos de otras nacionalidades habían sido anuladas y que sobre los sefardíes españoles aún se estaba valorando qué hacer. Pasado un tiempo, las autoridades yugoslavas anunciaron que los permisos de residencia de estos sefardíes quedaban anulados, lo que era una forma de camuflar su expulsión. Entonces García Comín escribió a Madrid para ver si los expulsados podían ser recibidos en España. Se le respondió que había que estudiar la cuestión con detenimiento. El tiempo se acabó agotando. En abril de 1941 Yugoslavia dejó de ser un país independiente y la suerte de los sefardíes fue arrastrada por otros derrotos¹⁰¹.

En definitiva, lo que se deduce de todas estas experiencias es que hay que atribuir el papel de España durante el Holocausto a las iniciativas individuales de los diplomáticos españoles. Además es significativo que en ocasiones estos funcionarios actuaran interpretando con mucha liberalidad las instrucciones que recibían de Madrid. Sin embargo, es innegable que España fue un refugio para muchos refugiados. No puede decirse que Franco abriera sus fronteras a los hebreos, ni siquiera a los sefardíes, pero se aceptó el tránsito de personas con cierta tolerancia. Como ha manifestado Shlomo Ben Ami, “el único país de Europa que de verdad echó una mano a los judíos fue un país en el que no había ninguna influencia judía: España, que salvó más judíos que todas las democracias juntas”¹⁰². De ahí que tras la guerra mundial, Franco intentara compensar sus antiguas relaciones con las potencias del Eje presentando al mundo la labor humanitaria de sus diplomáticos. Lo más sorprendente es que la diáspora sefardí le creyó y le ayudó a difundir el discurso oficial que lo mitificaba como valedor de los judíos.

4.2. El factor sefardí y la recuperación internacional de España en la posguerra

La primera ocasión en que se observó el agradecimiento de los sefardíes a las presuntas gestiones de Franco a favor de los judíos fue antes de terminada la guerra, en 1944. Ese año el Congreso Mundial Judío, con sede en Nueva York, invitó a las comunidades sefardíes del norte de Marruecos a asistir a una reunión.

¹⁰¹ AMAEC, R. 1344/33 y 116. Son los únicos expedientes conservados sobre los sefardíes españoles en Yugoslavia a partir de 1940.

¹⁰² Declaraciones de Shlomon Ben Ami en la revista *Época* en 1991.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores surgió un cierto temor de que en el curso de ese encuentro pudiera haber lugar a críticas contra la España de Franco. Sin embargo, el ministro Jordana se mostró partidario de que acudiera algún representante de dichos colectivos¹⁰³. Al final hubo un problema con el calendario y no se llegó a participar, pero los preparativos del encuentro sentaron un valioso precedente de colaboración entre algunos sefardíes y Madrid. En este sentido es sintomático que el consejo de la comunidad de Tetuán no vacilara en elegir un portavoz del agrado de Madrid, Salomón Israel, y que éste se ofreciera a pagarse él mismo los gastos del viaje y su estancia en Nueva York. Incluso estaba dispuesto a reproducir el discurso que el Palacio de Santa Cruz le pautara. En definitiva, el régimen no tenía razones para temer una posible reacción de hostilidad por parte de los sefardíes. De hecho, aun sin representación española en la reunión, sí se reconoció públicamente la labor de España.

Con la guerra terminada, Madrid siguió ofreciendo esa imagen de Franco como salvador de los judíos. Pero en el Ministerio preocupaba la posibilidad de que los supervivientes sefardíes del Holocausto decidieran trasladarse a España. De ahí que el Gobierno dictara varias disposiciones para anular cualquier documentación de nacionalidad o protección expedida durante la guerra mundial.

Pese a que en el exterior se ofrecía una imagen de tolerancia, convenía evitar por todos los medios la llegada a España de los refugiados que aún deambulaban por Europa. En cuanto a los sefardíes efectivamente nacionales españoles, tampoco se les permitía emigrar. Los cónsules simplemente debían facilitarles la vuelta a sus lugares de origen en Europa¹⁰⁴.

Por estas mismas fechas se presentó un inconveniente particular respecto de los sefardíes de Grecia y Egipto. Con esos países España había suscrito acuerdos bilaterales para proteger a una serie de familias sefardíes. Con Egipto se firmaron dos acuerdos en 1935 y con Grecia uno en 1936. Las relaciones de familias protegidas en cada país constaban en unas listas anejas supervisadas por las dos partes que suscribieron los acuerdos.

El problema es que en 1948 los acuerdos con Egipto expiraron. Para no dejar a los sefardíes de Egipto indefensos, el Gobierno dictó un decreto-ley el 29 de diciembre de 1948 por el que se reconocía la condición de súbditos españoles en el extranjero a estos sefardíes y a los de Grecia, siempre que figuraran en las mencionadas listas¹⁰⁵. Según el profesor Avni, en el caso de los sefardíes de Grecia, revisando los nombres compilados se observa que muchos coinciden con aquellos sefardíes de Salónica que fueron rescatados de Auschwitz por Romero

¹⁰³ AMAEC Leg. R. 1774 Ex. 2 Telegrama cifrado de Jordana a Orgaz, 8 de enero de 1944.

¹⁰⁴ AMAEC Leg. R. 1672, Ex. 1, Circular número 2088, Sobre nacionalidad de sefarditas y su entrada en España.

¹⁰⁵ Decreto-ley de 29 de diciembre de 1948, Boletín Oficial del Estado, núm. 9, 9 de enero de 1949.ç

Radigales. Como se sabe fueron luego trasladados a España, de allí a Marruecos y finalmente muchos emigraron a Palestina.

Por otra parte, es interesante notar que cuando el Gobierno estudió cómo atender a los protegidos de Grecia y Egipto surgió la posibilidad de decretar la nacionalización general de todos los sefardíes. Se tenía como referente la Constitución de 1931, que como ya se ha dicho incluía una previsión al respecto aunque nunca hubo desarrollo legal. Pero la idea se acabó desestimando porque el Instituto de Cultura Hispánica consideró que “una concesión u oferta en masa de la nacionalidad española a los sefarditas supondría repudiar la misma concepción de la Hispanidad”¹⁰⁶. Es decir, España no podía renunciar a un colectivo de potenciales simpatizantes en todo el mundo.

El valor de esos aliados de España volvió a ponerse en evidencia el mismo año de 1949, cuando se iba a revisar en la ONU la condena a la España de Franco. Entonces el Ministerio de Asuntos Exteriores recurrió a un sefardí, Enrique Benarroja, presidente de la comunidad judía de Barcelona, para encontrar vías de diálogo con la diplomacia israelí. Resultó que entre los miembros de la comunidad había personas con contactos en la Agencia Judía de París, quienes a su vez estaban relacionados con personalidades israelíes. Por otra vía, el Palacio de Santa Cruz pidió a los sefardíes residentes en España y en Marruecos que enviaran de forma conjunta comunicados a los representantes del Estado hebreo para que Israel votara a favor de levantar las sanciones contra España en reconocimiento a la labor humanitaria de los años anteriores.

Nada tuvo efecto. Los máximos dirigentes de la política exterior israelí del momento tenían motivos personales para oponerse a Franco. Abba Eban, embajador de Israel ante la ONU, había luchado contra Hitler y Mussolini y hasta sufrió una depresión severa al saber que uno de sus amigos había muerto en la guerra civil mientras combatía con las Brigadas Internacionales. Por su parte, el responsable de las relaciones con Iberoamérica, Abraham Daron, se alistó en las Brigadas Internacionales aunque no llegó a combatir porque residía en Chile y ese país respetó escrupulosamente el pacto de no intervención. En cuanto a Walter Eytan, alto cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores israelí, había visitado España muchas veces antes de la guerra civil y conocía bien el país. Pero tras la victoria de Franco y mientras éste estuvo vivo, no quiso volver.

A pesar de esa animadversión, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores español la reacción intentó ser constructiva. La Oficina de Información Diplomática (OID) desarrolló una campaña informativa para dar a conocer la relación entre España y los judíos. Se publicó un folleto titulado simplemente “España y los judíos”. En él se reiteraba la labor de España en la segunda guerra mundial. Pero además el discurso del Ministerio adquirió profundidad. Se puso en cono-

¹⁰⁶ AMAEC Leg. R. 3115, Ex. 3. Informe de la Sección Jurídica del Instituto de Cultura Hispánica sobre la Cuestión Sefardita.

cimiento del público internacional que en la España de Franco los judíos vivían como ciudadanos de pleno derecho, que los sefardíes habían sido nacionalizados y que había instituciones como el Instituto Arias Montano que velaban por la preservación de la cultura judía. Además de en español, se distribuyeron copias en inglés y en francés.

Siguiendo la estela de la OID, la Embajada de España en Washington también publicó su propio folleto, en inglés, con el título “*Spain and the Sephardic Jews*”. Tanto este documento como el de la OID se publicaron a finales de 1949, casi en el momento en que en 1950 se iba a volver a debatir en la ONU la situación de España.

De cara a este nuevo debate de lo que ya se empezó a conocer como el “caso español”, el Ministerio de Asuntos Exteriores volvió a implicar a los sefardíes para que abogaran por un acercamiento de Israel a la España de Franco. También esta vez se volvió a pedir a Benarroja que intercediera. Éste tenía amistad con un diplomático israelí de nombre Nadjar que se encontraba en París y fue a verle. Siguiendo las instrucciones del ministro Martín-Artajo, Benarroja le explicó a su amigo que el reconocimiento de España como socio de Israel significaría que los sefardíes tendrían un aliado contra la creciente influencia de la élite asquenazí en el nuevo Estado.

A la vez, como en 1949, los sefardíes de España y Marruecos escribieron cartas a los líderes sionistas en que expresaban su apoyo a Franco. A Israel también llegaron telegramas de Turquía, Grecia, Argelia, Francia y algunos países latinoamericanos. Hasta hubo gestiones muy ambiciosas por parte de personalidades notables que tenían acceso a las altas instancias israelíes. Por ejemplo, José Salama, presidente de la Federación Sionista, viajó junto con su hermano Isaac de Tánger a París para ver a los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores de la *Knesset* que estaban allí en una visita oficial. Suplicaron literalmente a los parlamentarios y al embajador de Israel en Francia que votaran a favor de España en la ONU. Su razonamiento era que al fin de al cabo la alternativa a Franco era el comunismo.

Por su parte, Isaac Salama llevó su capacidad de influencia hasta lo más personal. Su cuñado era diputado en la *Knesset* y no dudó en aprovechar una visita familiar para manifestarle su descontento por la política israelí hacia España. Incluso se ofreció a viajar a Israel las veces que fuera necesario para informar allí de la buena situación de los judíos en el régimen de Franco¹⁰⁷.

Sin embargo, Israel siguió sin reconocer a España. En el Palacio de Santa Cruz empezaron a plantearse por qué. En las comunicaciones internas de los años cincuenta, la mayoría de los diplomáticos pensaban que era por los preju-

¹⁰⁷ AMAEC Leg. R. 4787, Ex. 188. Carta de Isaac Salama a Fernando S. Erice, 23 de octubre de 1950.

cios contra España que albergaba la mayoría de la población, que era asquenazí y no conocía la realidad sobre el país¹⁰⁸. Por eso en el congreso sefardí que se celebró en París en 1951 con ayuda del Gobierno español se planteó impulsar la formación de una fuerza política que representara los intereses de los sefardíes residentes en Israel. Hubo que esperar hasta la década de los ochenta para que apareciera un partido político sefardí realmente fuerte¹⁰⁹. Curiosamente ello coincidió con el establecimiento de relaciones entre Israel y España.

4.3. La ayuda del régimen a los sefardíes en los países árabes

No obstante, aún sin reconocimiento entre España e Israel, la diplomacia española siguió cercana a los sefardíes en un modo que benefició la causa sionista. Tras la fundación del Estado de Israel, los judíos de los países árabes, en su mayoría sefardíes, empezaron a sentirse hostigados. Cuando los sefardíes empezaron a sufrir agresiones e intentaron huir del mundo árabe, España debió actuar como intercesora ante los países de la región, que eran sus aliados.

Los sefardíes egipcios fueron los primeros por los que Madrid medió. Tras la nacionalización del Canal de Suez en julio de 1956, el fervor nacionalista inspirado por Nasser asustó a los extranjeros y a los judíos. Antes ya había habido todo tipo de disturbios anti-occidentales con ataques a la propiedad privada y asesinato de extranjeros. El embajador en El Cairo, José del Castaño, era tan consciente de la inseguridad que reinaba en el país que pidió a Madrid que si algún extranjero se llegaba a refugiar en la embajada se le concediera asilo por razones humanitarias¹¹⁰. Por su parte, Carlos de Urgoiti, cónsul en Alejandría, informó de los primeros ataques contra los hebreos después de que Israel, Francia y Reino Unido bombardearan Egipto. En concreto, en Alejandría, “los hebreos ingleses, franceses y apátridas sufrieron registros en sus casas, confiscación de bienes o expulsión sin indemnización de sus empleos”. Según Urgoiti, “muchos fueron detenidos, golpeados y maltratados por toda clase de procedimientos, que recuerdan a los de la Cheka durante la época del terror rojo en Madrid”¹¹¹. En esta oleada de antisemitismo, que se prolongó durante más de un mes y medio en todo el país, resultó que tres sefardíes de nacionalidad española fueron detenidos y se embargaron los establecimientos comerciales y los domicilios de otros seis.

En vista de lo que estaba ocurriendo, la diáspora sefardí pidió que España actuara. Representantes de la Federación Mundial de Sociedades Sefardíes visi

¹⁰⁸ AMAEC Leg R 4787 Ex 188 véanse las cartas de Erice al Duque de San Lucar el 3 de octubre de 1950 y a Aristides Peña el 31 de agosto de 1950.

¹⁰⁹ Ese partido fue el *Shas*, que nació en 1984 como una plataforma que agrupa a los sefardíes religiosos bajo el liderazgo del rabino Ovadia Yosef.

¹¹⁰ AMAEC Leg. R. 4475 Ex. 19 y Leg. R. 4294, Ex. 15. Telegrama núm. 152, de Castaño a Artajo, 13 de septiembre de 1956; telegrama núm. 83 de Artajo a Castaño.

¹¹¹ AMAEC Leg. R. 5571, Ex. 46. Despacho número 202, reservado, de Urgoiti a Artajo, 24 de noviembre de 1956.

taron al embajador de España en Estados Unidos, José María de Areilza. También el embajador de España en Londres, Miguel Primo de Rivera, recibió a una delegación de la *Anglo-Jewish Association*.

En España, los líderes de la comunidad judía Louis A. Blitz, Max Mazín y José Benmaman escribieron una carta al general Franco. Finalmente, éste instruyó al embajador Castaño para que consiguiera liberar a los detenidos y que las propiedades confiscadas les fueran devueltas. Siempre se podía alegar ante El Cairo que España había apoyado políticamente a Nasser y le había vendido armas. La operación fue un éxito. Nasser se mostró comprensivo con Castaño y le concedió lo que le pedía.

Hasta la diplomacia israelí tuvo que reconocer la eficacia de las gestiones españolas. En este sentido, el embajador de Israel en París, Jacob Tsur, transmitió a su homólogo español, Rojas Moreno, el agradecimiento de Tel Aviv. Según sus propias palabras, la embajada de España en El Cairo fue “la única que con sentido de humanidad y con gran valentía había protegido y defendido a los judíos perseguidos”¹¹².

Por esas mismas fechas, un grupo de sefardíes de Libia mostraron su deseo de adquirir la nacionalidad española. Se sentían indefensos porque las autoridades de su país no les renovaban su documentación y temían quedarse encerrados sin poder viajar. Como había ocurrido en otros períodos, se les comunicó que no era posible atender su solicitud. España podía amparar los derechos de los sefardíes españoles, pero la concesión de la nacionalidad no estaba prevista¹¹³.

Igualmente, la segunda mitad de la década de los cincuenta fue una etapa complicada para los judíos de Marruecos, país que entonces accedió a su independencia. No era raro que los judíos fueran vejados públicamente y no se les dejaba emigrar. Rabat entendía que los hebreos querían dejar el país para ir a Israel y no estaba dispuesto a consentirlo. Toda propaganda sionista estaba prohibida y se reprimía cualquier muestra de simpatía hacia Tel Aviv. A veces se llegaba al ridículo. Por ejemplo, en la correspondencia diplomática española de la época, consta que varios estudiantes fueron detenidos por llevar gorras de los colores azul y blanco, los de la bandera de Israel¹¹⁴. No obstante, pese a estas dificultades, los sefardíes marroquíes sí lograban emigrar clandestinamente por la frontera con Ceuta o con Melilla. No por casualidad.

En esas ciudades, operaba con disimulo toda una red de apoyo a los sionistas marroquíes. Sus integrantes eran sefardíes reclutados por el *Mossad* con la

¹¹² AMAEC Leg. R. 4540, Ex. 19. Despacho número 3, confidencial, de Rojas a Artajo, 8 de enero de 1957.

¹¹³ AMAEC, Leg. R. 6170, Ex. 34. Telegrama número 33 anejo al despacho número 773, de Trípoli a Artajo, 7 de noviembre de 1956; telegrama de Carrero a Trípoli, 19 de noviembre de 1956.

¹¹⁴ AMAEC Leg. R. 6527, Ex. 33, informe, secreto, de Presidencia del Gobierno a Castiella, 7 de febrero de 1961 y carta de Ibáñez desde Tetuán a Castiella, 13 de enero de 1961.

tolerancia de las autoridades españolas. El primer *memune*, el máximo jefe del *Mossad*, Isser Harel, los dirigía. Naturalmente, el primer ministro, Ben Gurion, y la ministra de Asuntos Exteriores, Goldan Meir, estaban al tanto. Además desde la embajada de Israel en Francia, el diplomático sefardí Shmuel Toledano usaba su cobertura diplomática para organizar a los grupos de emigrantes e instruirles sobre cómo defenderse si eran interceptados.

La operación se conoció por el nombre en clave de Operación *Yakhin*, un término tomado de la Biblia, donde aparece como uno de los pilares centrales del Templo de Salomón. Para Israel la emigración era y sigue siendo esencial. Harel diría treinta años después en una entrevista a *El País* que la ayuda española fue “una ayuda discreta, constante y totalmente desinteresada”. También fue esencial.

El apoyo de España era clave en todas las etapas de la operación. Para trasladar a los sefardíes hasta Ceuta y Melilla, se dispuso un grupo de guías de confianza que conocían bien las fronteras. En el caso de Melilla, algunos taxistas conducían hasta Casablanca y volvían a la ciudad en el mismo día. Fingían prestar un servicio normal, pero en realidad llevaban a emigrantes sefardíes.

Una vez dentro de Ceuta y Melilla, la Legión cedía sus instalaciones para acoger temporalmente a los evacuados¹¹⁵. A continuación, el *Mossad* los llevaba a un antiguo campamento militar español entre Algeciras y la Línea de la Concepción, donde los atendía la Agencia Judía.



*Judíos en Marsella antes de emigrar a Israel. Años cincuenta.
Centro comunitario judío laico David Susskind.*

El traslado a España era la parte más delicada. Algunos se introducían en el barco correo que iba a Málaga y otros en pequeños barcos a Gibraltar. Las autoridades británicas de la colonia también colaboraban.

¹¹⁵ AMAEC Leg. R. 6527, Ex. 30, Despacho número 239, de Xifra a Castilla, 16 de diciembre de 1961. AMAEC Leg. R. 6527, Ex. 33, Carta del Cónsul de España en Nador al Director de África, 8 de febrero de 1961 y BENSIMON, A. (1991), *Hassan II et les Juifs*, Paris, Le Seuil, pp. 97-99.

Finalmente, desde España, algunos emigraban a Estados Unidos o Iberoamérica. Los que querían ir a Israel, debían embarcar en Marsella. También hubo algunos que se quedaron en España.

En total, Harel calculó que se sacó de Marruecos a veinticinco mil personas¹¹⁶. No obstante, el profesor Lisbona considera que es una cifra demasiado alta. No todos los judíos que emigraron entre 1960 y 1961 pasaron por España. Hubo judíos que fueron asistidos por los servicios secretos franceses y otros que usaron canales regulares para salir del país ocultando su deseo de emigrar¹¹⁷.

En todo caso, conviene aclarar que no todos los que emprendían el viaje tenían suerte. Hay experiencias frustradas de todo tipo. Algunas cómicas como la de un grupo que esperaba en una playa de Tetuán para embarcarse directamente cuando fue sorprendido por la policía. Intentaron disimular haciendo que eran bañistas pero les descubrieron cuando les cachearon y encontraron que llevaban más de veinte millones de francos encima¹¹⁸.

También se dieron tragedias como la del hundimiento del *Price* en enero de 1961 frente a las costas de Alhucemas. Murieron cuarenta personas, en su mayoría mujeres y niños. El *Price* era una lancha de guerra británica de pabellón hondureño que habitualmente estaba fondeada en Gibraltar. La había fletado un francés de nombre Michel, identidad que encubría a un agente del *Mossad*. No era la primera vez que se usaba y nunca había habido incidentes. Pero ese día apareció una vía de agua y se hundió¹¹⁹.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que España pagó un precio por tolerar la emigración clandestina de los sefardíes marroquíes. Precisamente, el hundimiento del *Price* destapó la posible implicación de Madrid en las redes de emigración. De ahí que las autoridades marroquíes tuvieran el pretexto perfecto para iniciar una campaña contra España como supuesto aliado de Israel. El *Istiqlal* llegó a pedir la expulsión de los misioneros españoles y que se cerraran las iglesias vinculadas con España. En Madrid, los embajadores árabes emitieron una declaración conjunta para manifestar su preocupación por las facilidades de tránsito que intuían que España ponía a los sefardíes marroquíes¹²⁰.

Pero todo eran especulaciones. No había forma posible de demostrar que España estaba implicada porque en realidad su ayuda era informal. Ni siquiera

¹¹⁶ *El País*, 29 de diciembre de 1988 y 2 de enero de 1989.

¹¹⁷ LISBONA, J. A. (1993), *Retorno a Sefarad*, Barcelona, Riopiedras, p. 193.

¹¹⁸ AMAEC Leg. R. 6527, Ex. 32 y 33, Carta de Robles Piquer a Ibáñez, 6 de febrero de 1961 y despacho número 351 de García Pruneda a Ibáñez, 19 de enero y 10 de febrero de 1961; AMAEC Leg. R. 5962, Ex. 14, despacho número 856, reservado, a Castiella, 7 de junio de 1960.

¹¹⁹ AMAEC Leg. R. 6527, Ex. 33, informes secretos números 110 y 159 de Presidencia del Gobierno a Castiella, 23 y 31 de enero de 1961 y despacho número 19 de Robles Piquer a Castiella, 24 de enero de 1961.

¹²⁰ AMAEC Leg. R. 6530, Ex. 37. Despacho número 142 del Duque de Amalfi a Castiella, 3 de mayo de 1961.

las autoridades marítimas y policiales de Ceuta y Melilla sabían si realmente el Gobierno español y el *Mossad* colaboraban. De hecho, Harel asegura que nunca se reunió con ninguna autoridad española. A título ilustrativo, se sabe del desconcierto que tuvieron en Melilla las autoridades locales por la larga estancia en la ciudad de Abraham Bekar, un diplomático israelí destinado en París. Cuando se consultó con Presidencia del Gobierno, Madrid se limitó a manifestar su beneplácito con esa estancia sin dar más detalles¹²¹.

Por su parte, los diplomáticos españoles también ayudaban a los sefardíes a emigrar sin ser plenamente conscientes. En el Ministerio de Asuntos Exteriores sólo conocía todos los detalles de la operación el ministro Castiella. Buena prueba de ello es la perplejidad del cónsul general de España en Jerusalén, José Antonio Balenchana, cuando Madrid le pidió que autorizara un visado de turismo para el jefe superior de policía de esa ciudad. Por entonces esta persona ya era conocida porque se le relacionaba con la captura de Eichmann¹²².

Asimismo, hay que reconocer el papel de los consulados en Marruecos, en donde se atendió a los que no se atrevían a salir del país con el *Mossad*. La mayoría de los cónsules de España actuaron con mucha humanidad mirando para otro lado ante flagrantes casos de emigración irregular. No había día en que no se expidiesen visados de turismo para familias enteras que a todas luces no tenían medios económicos para irse de vacaciones. De repente pareció que España se puso de moda como destino turístico entre los sefardíes. Se solicitaron visados hasta en el mes de diciembre. En Fez hubo una práctica más original consistente en alegar que se había conseguido trabajo en Canadá. Se decía que se había celebrado un contrato verbal y se acudía al consulado español para obtener un visado de tránsito. En realidad “ir a Canadá” significaba emigrar a Israel y los empleadores eran agentes israelíes. Es muy probable que hasta las autoridades marroquíes se dieran cuenta de la treta, pero quizás la toleraban como válvula de escape por presiones de Washington.

Mientras que esto sucedía en Marruecos, los judíos de otros países del mundo árabe padecían también persecución a raíz de la guerra de los Seis Días. En Egipto, al igual que había ocurrido durante la crisis del Canal de Suez, hubo detenciones de sefardíes españoles por presuntos delitos de espionaje y de nuevo la comunidad israelita de Madrid se movilizó para ayudarlos. Su presidente, Max Mazín, y su vicepresidente, Samuel Toledano, escribieron una carta a Franco que llegó al Pardo el 13 de junio de la mano del general Agustín Muñoz Grandes, número dos del régimen en calidad de vicepresidente del Gobierno. Esto se explica porque Muñoz Grandes era amigo de un miembro de la comunidad, Isaac

¹²¹ AMAEC Leg. R. 5963, Ex. 15. Despacho del director de Asuntos Políticos de Próximo y Medio Oriente, 26 de marzo de 1960.

¹²² AMAEC Leg. R. 5968, Ex. 9. Despacho del Cónsul General en Jerusalén, Balenchana, a Castiella, mayo de 1960. Visado concedido al Jefe Superior de Policía de Jerusalén.

Salama, que fue quien le entregó la carta para que se la llevara a Franco¹²³. Al hilo de este mismo asunto, el embajador de España en Washington, Merry del Val, recibió varias visitas y cartas de integrantes del Congreso Mundial Judío y del Comité Judío Americano. En particular, los representantes de estas organizaciones le expresaron al embajador su preocupación por el estado de los judíos de todo el mundo árabe y en especial de Egipto, Siria, Marruecos y Túnez.

Todas estas presiones acabaron teniendo efecto. Entre el 21 y el 22 de junio de 1967 se envió a las Embajada en El Cairo, Beirut, Trípoli, Túnez y Rabat un mismo telegrama con instrucciones para proteger a los hebreos. Más tarde lo recibirán también los embajadores en Irak, Siria y Sudán. Lo que se pedía a los diplomáticos españoles era que cuando acudiera ante ellos cualquier judío, sefardí o no, lo amparasen ante las autoridades locales. Además en caso de que esas autoridades aprobaran la salida de hebreos del país, se debía facilitarla tanto con documentación como con planes de evacuación. Asimismo, se autorizaba la emisión de pasaportes para cualquier judío sin importar el origen ni si era apátrida o nacional de otro país. Por lo demás se dejaba un amplio margen de actuación a los diplomáticos para que hicieran todo lo que estimaran oportuno en beneficio de los judíos. Los únicos límites eran respetar la legislación local e informar en todo momento a las autoridades de los países donde se encontraran. El Consejo de Ministros había dado estos pasos porque consideraba que había causas humanitarias que lo justificaban. Pero no debe entenderse como un cambio en la política exterior. En el propio telegrama se apuntaba que esta defensa de los judíos no entraba en contradicción con la amistad hispano-árabe y así debía trasladarse a los aliados árabes¹²⁴.

En el caso de Egipto, el embajador, Ángel Sagaz, fue muy activo. Consiguió sacar entre 1967 y 1969, en dos operaciones distintas, a más de mil quinientas personas. No fue sencillo porque de ese grupo nada menos que seiscientos veinte sefardíes se encontraban retenidos en cárceles y campos de concentración egipcios. Para liberarlos Sagaz tuvo que hacer todo tipo de gestiones. Empezando por algo tan fundamental como saber sus paraderos, lo que se logró gracias a la colaboración de la comunidad judía española y el Comité Judío Americano.

Una vez localizados, Sagaz se aseguró de que los hebreos recibieran pasaportes españoles de carácter temporal para emigrar en cuanto El Cairo diera su permiso. Para ello tuvo que reunirse periódicamente con Nasser y otras altas autoridades egipcias ante las que repetía una argumentación bien preparada. Solía insistir en que España era amiga de los árabes y que al no tener relaciones con Israel no había motivos para desconfiar de su buena fe. Hábilmente se mostraba comprensivo con la política de seguridad de Egipto, pero expresaba su inquietud

¹²³ AMAEC Leg. R. 8541, Ex. 23 y Leg. R. 8715, Ex. 3 y 4.

¹²⁴ AMAEC Leg. R. 12166, Ex. 5 telegrama número 128 de Castiella a los Embajadores españoles en Beirut, El Cairo, Trípoli y Rabat, 21 de junio de 1967.

por el hecho de que se introdujeran criterios religiosos para desconfiar de una parte de la población. Otro de los argumentos que manejaba era que la embajada de España iba a ocuparse de todos los gastos y que estaba obligada a sacar a los hebreos del país por ser sefardíes.

En realidad, esto último no era verdad. Entre sus protegidos había algún que otro asquenazí. Las autoridades egipcias no estaban muy al tanto, pero había casos en los que los apellidos asquenazíes eran muy evidentes. Si se le preguntaba a Sagaz, el embajador echaba mano de la imaginación inventándose cualquier vinculación con España para esos asquenazíes¹²⁵.

Tras mucho insistir, el Gobierno egipcio aceptó que los judíos viajaran al exterior pero con dos condiciones. La primera fue que los refugiados no hicieran declaraciones a la prensa occidental criticando a las autoridades egipcias. Había habido casos de ese tipo y la imagen de Egipto se estaba resintiendo. La segunda era que los emigrados no ingresaran en el ejército israelí. Sagaz las aceptó y las cumplió en la medida que pudo, rogando a los evacuados que se atuvieran a ellas¹²⁶.

De todas formas, fuera de Egipto, las autoridades españolas no pusieron ninguna limitación de movimientos a los refugiados. De hecho, quienes quisieron pudieron emigrar a España. Algunos decidieron desembarcar en Barcelona, donde fueron recibidos por la comunidad judía de la ciudad y se les ofreció la ayuda del gobernador civil¹²⁷.

Pero todo se hizo con discreción. El Ministerio de Información logró que la prensa española no se hiciera eco. Nada se supo hasta el otoño de 1968. Entonces la prensa estadounidense rompió el silencio publicando varios reportajes con una enorme repercusión muy positiva para España¹²⁸. En consecuencia, asociaciones y comunidades judías de todo el mundo así como la Secretaría de Estado estadounidense agradecieron a Madrid lo que había hecho¹²⁹.

Menos agradecido fue Tel Aviv. En su contexto, la primera operación de evacuación de los judíos de Egipto tuvo lugar mientras en la Asamblea General de la ONU se debatía la cuestión de Gibraltar. El 16 de diciembre de 1967, cuando

¹²⁵ AMAE Leg. R. 8715, Ex. 4. Carta reservada de Sagaz a Sedó, subsecretario de Política Exterior, 17 de noviembre de 1967.

¹²⁶ AMAEC Leg. R. 12166, Ex. 7 Carta e informe número 12/70 de Sagaz a López-Bravo, 11 de marzo de 1970. La situación de los judíos en la RAU, 12 de marzo de 1970. Informe "La evacuación de los judíos de Egipto por la embajada de España después de la guerra de los Seis Días", Sagaz, 10 de enero de 1972, AOID.

¹²⁷ AMAE Leg. R. 8715, Ex. 4. Carta de Mañueco a Garicano Goñi, gobernador civil de Barcelona, 11 de noviembre de 1967; carta de Mañueco a Merry del Val, en Washington, 21 de noviembre de 1967.

¹²⁸ *The New York Times*, 20 de diciembre de 1967, y *The Washington Post*, 5 de septiembre de 1968.

¹²⁹ AMAE Leg. R. 8758, Ex. 7. Carta de Donald Beguz a Sagaz, 30 de junio de 1970. AOID. Nota informativa: testimonios judíos en favor y en contra de la labor de España en defensa de las comunidades sefardíes, 8 de febrero de 1968.

intervino el representante israelí, hizo una alusión a la División Azul que nada tenía que ver con lo que se estaba tratando. El Gobierno español se sintió muy ofendido tanto por la referencia en sí como por que se produjera mientras el embajador Sagaz se esmeraba por defender a los judíos egipcios¹³⁰.

Por su parte, los sefardíes en Israel y la diáspora entendieron el malestar español. Desde España, Max Mazín, llegó a telefonar al ministro de Asuntos Exteriores israelí, Abba Eban, para que Israel se retractara de las declaraciones en que España era acusada de colaboracionista de los nazis. En Israel, Elie Eliachar, líder sionista sefardí y presidente de la comunidad sefardí de Jerusalén, también condenó la actuación de la diplomacia israelí. En concreto escribió una carta al ministro Eban expresándole que “los españoles no son más malos que otros pueblos y es una lástima perder su amistad”¹³¹. Volvía a ponerse en evidencia que eran los asquenazíes los que gobernaban Israel.

La segunda operación de Sagaz a favor de los sefardíes egipcios tuvo lugar a primeros de 1969. Esta vez el embajador contó con la ayuda de su esposa, presidenta honoraria de Cáritas Egipto. Se liberó a ciento dieciocho judíos detenidos y se los sacó del país junto con sus familias. Como había sucedido antes, no todos eran sefardíes pero los asquenazíes fingieron serlo ante las autoridades egipcias¹³².

Después de estas dos operaciones, el embajador hizo lo que pudo para mejorar las condiciones de vida de los hebreos que aún quedaban en Egipto. Dado que vivían con muchas estrecheces, la embajada de España se puso al servicio de las organizaciones judías de caridad. Sin que el Gobierno egipcio tuviera conocimiento para no alentar teorías conspirativas, la representación diplomática canalizaba ayudas económicas y asistía en cuanto podía ser de utilidad¹³³.

Mientras esto sucedía en Egipto, en Bagdad, el embajador Manuel de la Calzada se reunía con el ministro de Asuntos Exteriores iraquí, Sheikly. Estaba preocupado por la situación de los judíos del país, que se encontraban prácticamente en la indigencia. Sus cuentas habían sido bloqueadas y no tenían forma de ganarse la vida porque se les había despedido de sus trabajos. Todo ello como represalia por la guerra de los Seis Días¹³⁴. Con poco éxito, De la Calzada pro-

¹³⁰ Actas de la IV Comisión en su 1754 Sesión durante la XXII de la Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Debate sobre la descolonización de Gibraltar, 16 de diciembre de 1967.

¹³¹ AEE. Carta de Elie Eliachar a Abba Eban, 14 de enero de 1968.

¹³² AMAE Leg. R. 12166, Ex. 6. Nota para Mañueco, marzo 1969. Nota informativa: “Intervención española en favor de judíos internados en la RAU”, 26 de mayo de 1969. Informe “La evacuación de los judíos de Egipto por la Embajada de España después de la Guerra de los Seis Días” por Sagaz, Embajador en El Cairo, 10 de enero de 1972. AOID.

¹³³ Carta e informe número 12/70, de Sagaz a López-Bravo, 11 de marzo de 1970. “La situación de los judíos en la RAU”, 12 de marzo de 1970.

¹³⁴ AMAE Leg. R. 8715, Ex. 4. Telegrama cifrado número 46, de Castiella al Embajador en Bagdad, J.J. Rovira, 14 de octubre de 1967.

puso que España organizara la emigración de los judíos como se había hecho en Egipto¹³⁵. La intransigencia en Bagdad resultó infranqueable. Cualquier gesto hacia los hebreos se entendía como una injerencia interna y una concesión ante Israel. En los años siguientes, entre 1970 y 1973, se sucedieron distintas intervenciones igualmente fallidas para mejorar la suerte de detenidos judíos, algunos de ellos condenados a muerte. El Gobierno español usó todo tipo de argumentos, desde las razones humanitarias a que como amigo del mundo árabe consideraba su deber advertir a Irak de que estaba dilapidando su imagen ante el mundo. Nada de ello sirvió¹³⁶.

En Libia tampoco se pudo hacer mucho. El Palacio de Santa Cruz recibió una petición de ayuda del Comité Judío Americano y se solicitó al embajador de España en Trípoli, Porrero de Chávarri, que se interesara por la situación de la comunidad sefardí. Era el mes de noviembre de 1969. Es decir, hacía dos meses que había caído la monarquía.

Las nuevas autoridades republicanas rechazaron cualquier intervención española. Desde el inicio hicieron gala de una total falta de sensibilidad a la penuria en que vivían los judíos del país¹³⁷. Sus dificultades eran mayores si cabe porque eran apátridas, se les había privado de la nacionalidad libia.

En cuanto a Siria, había habido casos de antisemitismo desde 1969, pero nada comparable con la persecución indiscriminada que se dio entre 1971 y 1973. Las detenciones arbitrarias, los interrogatorios y todo tipo de violaciones de los derechos humanos estaban a la orden del día para los judíos del país.

Conociendo el peso y la experiencia de España en otros países árabes, el *Mosad* se puso en contacto con la inteligencia militar española durante una visita secreta a Israel del jefe de la Tercera Sección de Información del Alto Estado Mayor. Los israelíes querían que los españoles colaboraran en la evacuación clandestina de algunos jóvenes judíos sirios a través del Líbano. La idea era introducirlos en Israel con un *laissez-passer* del consulado español en Beirut alegando que habían perdido sus pasaportes. La misión se cumplió sin sobresaltos¹³⁸.

4.4. El nacimiento de la acción cultural hacia los sefardíes

Por otro lado, mientras España estaba ayudando a los judíos de los países árabes, el Palacio de Santa Cruz se dio cuenta de que el mundo judío estaba cada

¹³⁵ AMAE Leg. R. 12166, Ex. 6. Nota informativa: "Posible intervención española en favor de los judíos de Irak", 26 de mayo de 1969.

¹³⁶ AMAE Leg. R. 12166, Ex. 6. Despacho número 334, de Porrero de Chávarri a López-Bravo, 2 de diciembre de 1969.

¹³⁷ AMAE Leg. R. 12166, Ex. 6. Despacho número 334, de Porrero de Chávarri a López-Bravo, 2 de diciembre de 1969.

¹³⁸ Carta secreta del teniente general Jefe Alto Estado Mayor, Manuel Díez-Alegría Gutiérrez al ministro de Exteriores, Gregorio López-Bravo, 14 de enero de 1972.

vez más interesado por mantener relaciones culturales con España. El componente sefardí fue determinante. En las orientaciones generales de la época sobre la política hacia los judíos, abundan las referencias a los sefardíes por encima de las menciones a Israel¹³⁹.

Lo cierto es que los mismos sefardíes sabían del lugar privilegiado que la diplomacia española les reservaba. En este sentido, en 1957, la Federación Sefardí Mundial designó a un enviado para España, Yair Behar Passy. Inicialmente, este representante se dirigió al ministerio de Educación Nacional, al Instituto de Cultura Hispánica y al Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Así evitaba despertar recelos y con la misma prudencia también se cuidó de no fijar su residencia permanente en España hasta 1960. Una vez explorado el terreno, Behar Passy propuso una primera iniciativa, que consistió en una exposición que ilustrara la historia sefardí a través de los libros.

La muestra se inauguró en 1959 en la Biblioteca Nacional bajo el título de Exposición Bibliográfica Sefardí. El acontecimiento fue un hito cultural pero también político. Acudieron las principales figuras del régimen, personalidades del mundo de la cultura española y referentes del mundo judío.

Entre ellos se encontraban los sefardíes Denzil Sebag Montefiore, presidente de la Federación Sefardí Mundial, y Salomon Gaon, gran rabino sefardí de la comunidad británica. Por parte española destacó la presencia de Menéndez Pidal, director de la Real Academia Española, quien tenía amistades con eruditos sefardíes. Todos compartían la inquietud por que la tradición española sobreviviera al Holocausto y al sionismo.

Para España, la exposición consiguió mejorar la imagen del país entre los judíos, pero a la vez generó suspicacias entre los amigos árabes. Consciente de lo que estaba por venir, Castiella envió una circular el 13 de enero de 1960 a todas las embajadas en los países del mundo árabe. En ella pedía a los jefes de misión que tranquilizaran a los Gobiernos ante los que estaban acreditados aclarando que pese a los actos culturales el reconocimiento de Israel seguía fuera de cuestión¹⁴⁰.

Pero esas precauciones no parecieron del todo convincentes a Bagdad, cuyo Gobierno llamó al embajador español para entregarle una nota verbal de protesta por la exposición¹⁴¹.

El siguiente proyecto de Behar fue fundar una academia de la lengua sefardí en relación con la Real Academia de la Lengua Española. Tuvo que renunciar a ello porque los estatutos de la institución no lo permitían.

¹³⁹ AMAE Leg. R. 5965, Ex. 40. Nota: España y el Mundo Judío, 1960.

¹⁴⁰ AMAE Leg. R. 5966, Ex. 1. Orden número 12, “España e Israel”, 13 de enero de 1960; AMAE Leg. R. 5965, Ex. 40. Despacho número 71, de Alcover a Castiella, 26 de enero de 1960.

¹⁴¹ AMAE Leg. R. 6592, Ex. 37. Nota verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores de Irak, 2 de abril de 1960; despacho del director general de Próximo y Medio Oriente al embajador en Bagdad, 20 de abril de 1960.

Intentó reconducir su idea y crear un Instituto de Cultura Judía. Sin embargo, esta vez fue la diplomacia española la que no le respaldó. Exteriores temía que apareciera alguna entidad que no fuera totalmente española por si servía para establecer relaciones oficiosas con Israel.

Al final en 1961 nació el Instituto de Estudios Sefardíes como creación conjunta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y la Federación Sefardí Mundial. El Palacio de Santa Cruz se molestó porque allí se seguía considerando que “el alma sefardí es siempre una espada de dos filos que únicamente debe ser utilizada cuando exista certeza de que no va a caer en manos extrañas”.

Tampoco gustó que organismos como el Instituto de Cultura Hispánica, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Ministerio de Educación no actuaran con más coherencia. Para los responsables de Exteriores en aquella época, dichos organismos “carecen muchas veces de una visión de conjunto de los intereses de la política exterior española y por consiguiente, al actuar por su cuenta, sirven inconsecuentemente a los intereses de Israel, contrarios a los españoles”¹⁴².

El mismo año de 1961, nació otra entidad, la Amistad Judeo-Cristiana, una organización destinada a fortalecer el conocimiento mutuo de judíos y cristianos dentro del espíritu del Concilio Vaticano II. La idea no agradó a los embajadores árabes y nuevamente hubo críticas por su parte. El embajador de Marruecos remitió una nota a Santa Cruz expresando su malestar por que se encubriera en la Amistad Judeo-Cristiana la propaganda sionista israelí¹⁴³. Además, según se supo por los servicios de inteligencia, los embajadores árabes se reunieron en la embajada de Libia en Madrid para estudiar cómo reaccionar. Al parecer se plantearon presionar al cardenal primado de España para que evitara los viajes a Israel de sus obispos y sacerdotes¹⁴⁴. El Gobierno del Líbano fue más allá y se puso en contacto con el mismo Vaticano¹⁴⁵.

Además de entre los diplomáticos árabes, la Amistad Judeo-Cristiana también tuvo impacto en Estados Unidos. En los sesenta, la asociación filantrópica estadounidense *Bnai Brith* estaba cada vez más preocupada por la situación de los judíos soviéticos. Teniendo presente la labor humanitaria de España durante la guerra así como en los países árabes e impresionados por la creación de la

¹⁴² AMAE Leg. R. 6294, Exs. 1 y 3. Nota: Proyecto de una exposición itinerante bibliográfica sefardí, 8 de septiembre de 1960, informe para el subsecretario sobre patrocinio por la Dirección General de Cultura de la exposición itinerante, 18 de octubre de 1960.

¹⁴³ AMAE Leg. R. 15123, Ex. 8. Nota verbal de la embajada del Reino de Marruecos para Castiella, 5 de marzo de 1964.

¹⁴⁴ AMAE Leg. R. 8434, Ex. 4. Informe del Servicio de Información de la dirección general de Seguridad: Reunión en la Embajada de Libia en Madrid, para el ministro de Gobernación, 5 de enero de 1962.

¹⁴⁵ AMAE Leg. R. 8434, Ex. 4. Nota para el director general de Política Exterior: informe embajador Líbano sobre propaganda de Israel cerca de medios eclesiásticos españoles, 8 de septiembre de 1961.

Amistad Judeo-Cristiana, los responsables de la organización pensaron en crear una sede en España desde la que gestionar programas de ayuda con destino a los hebreos de la URSS. Con ese objetivo, su representante para asuntos internacionales, Saul Joftes, viajó a Madrid en varias ocasiones y se reunió con diplomáticos españoles. A cambio de que España acogiera a los judíos soviéticos, *Bnai Brith* ofrecía buena prensa en los Estados Unidos y movilizaciones a favor de España en organizaciones como el Consejo de Europa¹⁴⁶. En un primer momento, las autoridades españolas no vieron inconveniente al proyecto de Joftes. Tanto Exteriores como Gobernación lo aprobaron¹⁴⁷.

Franco llegó a recibir en audiencia al presidente de *Bnai Brith*, Katz, y a Jofte. Les trató con mucho desenfado e intentó ganarse su simpatía. Incluso parece ser que les contó una anécdota vivida por la esposa de Arrese, secretario general del Movimiento, quien de visita en Berlín viajaba en tranvía y le quiso ceder su sitio a una mujer judía con su hijo. Cuando el resto de los pasajeros le reprobaron su actitud, se enfrentó a todos ellos¹⁴⁸.

Sin embargo, surgieron algunos inconvenientes imprevistos. El primero es que cuando Joftes visitó a las comunidades judías de Madrid y Barcelona no encontró interlocutores que le parecieran válidos.

La mayor parte de las personas de peso eran asquenazíes llegados a España escapando del Holocausto. Él mismo Joftes comunicó a Exteriores que no le agradaba que los posibles representantes en España de su organización fueran “judíos desarraigados y de aluvión y que puedan utilizar la *Bnai Brith* para sus intereses personales”.

Joftes prefería judíos sefardíes de cultura española más cercanos a las autoridades locales. Esos sefardíes naturalmente existían, pero como se le dijo en el Palacio de Santa Cruz, “las familias judías típicamente españolas (Toledano, Salama, Benarroch, etc.) intervienen poco en los manejos de la comunidad de Madrid, cuya dirección está en manos de judíos que, aunque tienen carta de naturaleza, nada tienen de españoles”¹⁴⁹.

Tampoco ayudó que en la España de los sesenta las reuniones con un cierto número de asistentes debieran ser comunicadas previamente para ser autorizadas. Sin ser una asociación secreta, los estatutos de *Bnai Brith* no permitían esa claudicación. Sus reuniones eran privadas y a puerta cerrada. Para las autoridades españolas esa discreción evocaba la conspiración política y la masonería, de

¹⁴⁶ AMAE Leg. R. 8434, Ex. 4 y R. 6891, Ex. 26. Nota: visita a España de Saul Joftes, secretario general para asuntos internacionales de la *Bnai Brith*.

¹⁴⁷ AMAE Leg. R. 8434, Ex. 4. Carta de Castiella al general Alonso Vega, ministro de la Gobernación, 12 de febrero de 1962; carta del general Alonso Vega a Castiella, 21 de marzo de 1962.

¹⁴⁸ AMAE Leg. R. 12038, Ex. 6. Acta de la entrevista de Franco y Katz, 13 de febrero de 1963.

¹⁴⁹ AMAE Leg. R. 8434, Ex. 4 y R. 6891, Ex. 26. Nota: visita a España de Saul Joftes, secretario general para asuntos internacionales de la *Bnai Brith*.

modo que resultaba difícil conciliar dos visiones tan distintas sobre la libertad de reunión¹⁵⁰. Así las cosas, fue necesario esperar hasta 1976 para que *Bnai Brith* pudiese operar en España.

Volviendo a la década anterior, en 1964 abrió el Museo Sefardí en la sinagoga del Tránsito de Toledo, realizando un proyecto histórico que databa de los tiempos de la II República. Coincidiendo con la fundación del museo, Menéndez Pelayo, director de la Real Academia Española, viajó a Israel para recoger romances judeo-españoles. A su regreso a España, el filólogo declaró que urgía que España ayudara a los sefardíes a conservar su cultura y su lengua. Según sus cálculos, uno de cada siete israelíes hablaba español y la comunidad hispanohablante estaba dispuesta a conservar el idioma si se le ofrecía recursos docentes.



Noticia gráfica de Semana.

Meses después, se celebró un simposio de estudios sefardíes con asistencia de académicos de Israel y otros muchos países. Este despliegue de actividad confirmaba hacia el exterior que España estaba decidida a poner en valor el componente sefardí de su cultura. En la intervención durante el simposio del director del Instituto Arias Montano, Pérez Castro, quedó claro el punto de vista español. Según dijo, “los sefardíes deben dejar ser un “archivo viviente” y revitalizarse con la cultura española, no en sus viejos moldes, sino en el actual”¹⁵¹.

No obstante, la promoción de la cultura sefardí por parte de España tenía sus límites. El Gobierno español no iba a tolerar ninguna actividad que a su juicio

¹⁵⁰ AMAE Leg. R. 6891, Ex. 26. Nota informativa: segunda visita a España de Jofes de la Bnai Brith, 27 de noviembre de 1962; carta número 7 de Garrigues, embajador en Washington, para Castiella, 22 de enero de 1963.

¹⁵¹ Actas del I Simposio de Estudios Sefardíes, CSIC, p. 16.

tuviera connotaciones sionistas. De hecho, en 1966 se prohibió la celebración en España de un congreso mundial de sefardíes. Lo había propuesto Carlos Benarroch, vicepresidente de la comunidad judía de Barcelona, después de reunirse en Bruselas con otros sefardíes asistentes como él a una reunión del Congreso Mundial Judío.

Al conocerse la noticia, proliferaron las muestras de rechazo por parte de los países árabes porque entendían que era un encuentro auspiciado por el sionismo. En consecuencia, el Gobierno de Jordania trasladó a Madrid su malestar y el embajador de Egipto se entrevistó con Castiella para expresarle que de celebrarse el congreso sefardí las relaciones hispano-árabes se iban a resentir¹⁵².

Lo cierto es que los diplomáticos árabes tenían razones para protestar. Las organizaciones sefardíes internacionales buscaban en último término el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel. Sus actividades culturales eran tan sólo un pretexto. Los propios sefardíes reconocieron sus intenciones. En enero de 1967, el presidente y los vicepresidentes de la Federación Sefardí Mundial así como el gran rabino sefardí de Londres enviaron una carta al Jefe del Estado para decirle en representación de las comunidades sefardíes del mundo que los sefardíes lamentaban la ausencia de relaciones entre España e Israel¹⁵³. Un mes después recibieron el varapalo de unas declaraciones del Ministro de Información, Manuel Fraga, relativas a que “España nunca reconocerá el Estado de Israel”.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores israelí decidió responder dando un paso adelante. Se encargó a diplomáticos israelíes, preferentemente sefardíes, que viajasen a Madrid cuanto antes. Su misión era establecer discretamente contactos con españoles en todos los círculos posibles del mundo de la cultura, el periodismo, la economía y la política. El primero que lo hizo fue Simón Amir, cónsul general en Lisboa. Le siguió Víctor Eliachar, antiguo cónsul en Estambul y amigo personal de varios diplomáticos españoles.

Más adelante llegó Ionathan Pratto. Hablaba perfectamente español y conocía muy bien la cultura e historia de España. Otro punto a su favor era que en el momento en que se le designó se ocupaba de la relaciones con las comunidades cristianas de Israel. Al ser España un país católico, se consideró que partía con buenos avales. Aunque no debía esconder que era un diplomático israelí sefardí, sí se le instruyó para que pasara desapercibido. Lo más conveniente era que acudiera a España con alguna coartada, de forma que se le asignó una tarea académica que pudiera justificar su presencia en el país de cara al exterior. Oficialmente

¹⁵² AMAE Leg. R. 15123, Ex. 10. Telegrama número 77, de Sobredo, en Amman, a Castiella, 11 de octubre de 1966; Acta reunión entre Castiella y Ahmad Anwar, embajador de Egipto, celebrada el 31 de agosto de 1966; nota entregada por la embajada de la RAU, en San Sebastián, agosto de 1966.

¹⁵³ AMAE Leg. R. 8725, Ex. 7. Carta de Gaón, Nessim, Sebag-Montefiore y Nahmias, de la Federación Sefardí Mundial, para el jefe del Estado, Francisco Franco, 26 de enero de 1967, AJE; carta del marqués de Santa Cruz, embajador en Londres, a Castiella, 26 de abril de 1967.

su estancia estaba destinada a investigar sobre el papel de los sefardíes en las relaciones diplomáticas entre España y Turquía.

Mientras estuvo en España, Pratto se reunió con miembros de la comunidad judía de Madrid y de Barcelona, quienes a su vez le pusieron en contacto con destacados militares y otras personalidades del régimen. Pero al cabo de dos años, en 1968, dejó el país con pocos resultados prácticos. Las circunstancias políticas y la amistad hispano-árabe no le permitieron más que contactos modestos¹⁵⁴.

5. Sefardíes en democracia

Con la transición a la democracia, el nuevo régimen dio esperanzas a los sefardíes de que se cerraran definitivamente dos cuestiones pendientes: la nacionalización de los sefardíes y el establecimiento de relaciones diplomáticas entre España e Israel.

5.1. Primera reforma sobre la nacionalidad de los sefardíes

En cuanto a la nacionalización, se llegó a un acuerdo entre el Palacio de Santa Cruz y otros departamentos de la administración para que se abriera una vía especial de nacionalización de los judíos residentes en cualquier lugar del territorio español. Se dio de plazo hasta el 15 de junio de 1976 para presentar las solicitudes. A los interesados se les pidió un certificado de pertenencia a alguna comunidad judía¹⁵⁵. Se descartó el criterio de los apellidos porque podían llevar a engaño. Por ejemplo, el apellido Hassan es común tanto entre los musulmanes como entre los sefardíes.

Mientras se realizaban estas nacionalizaciones, preocupó que los residentes marroquíes de origen sefardí no cayeran en la apatridia. Muchos de los que vivían en España, además de no ser españoles, carecían de documentación marroquí por la desidia y el recelo de los consulados de Marruecos. Por eso el Ministerio de Asuntos Exteriores español decidió interceder por ellos. A mediados de mayo de 1979, se logró que Rabat ordenara a sus consulados que hicieran listas de nacionales marroquíes indocumentados para que se les otorgara cuanto antes tarjetas de identidad nacional y se les renovara los pasaportes¹⁵⁶.

¹⁵⁴ LISBONA, J. A. (2003), *Retorno a Sefarad*, Barcelona, Riopiedras, 1993, p. 280.

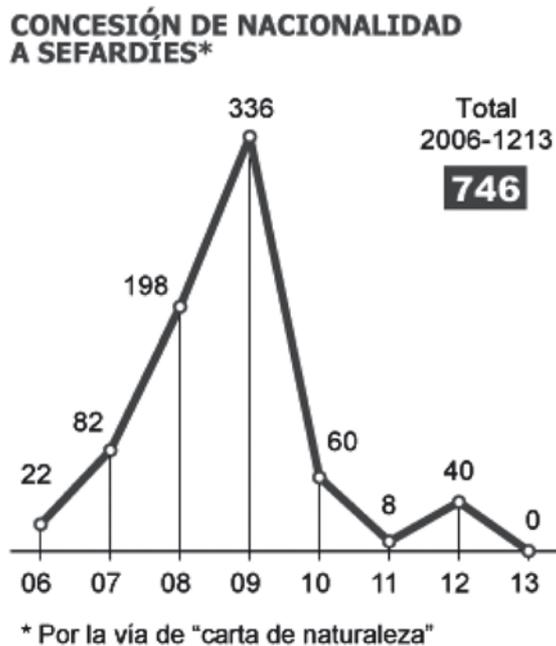
¹⁵⁵ AFCIE. Carta de Eduardo de Zulueta, director general de Asuntos Eclesiásticos, a Samuel Toledano, secretario general de la Federación de Comunidades Israelitas de España, 28 de febrero de 1979.

¹⁵⁶ Carta de Salomón Bensabat Benarroch a Aquiba Benarroch, presidente de la Comunidad Israelita de Barcelona, 15 de mayo de 1979. Se acompaña como anexo a un estudio sobre "La nacionalidad española de los judíos sefarditas", junio de 1978, enviado al presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, el 14 de mayo de 1979; *El País*, 10 de julio de 1983.

Más adelante se logró perfilar una vía más concreta de adquisición de la nacionalidad mediante la reforma de la legislación. Así, en 1982 se enmendó el artículo 22 del Código Civil para equiparar a los sefardíes con otros colectivos a los que se daba la posibilidad de adquirir la nacionalidad española tras dos años de residencia legal y continuada¹⁵⁷.

Para probar la condición de sefardí, la Dirección General de los Registros y del Notariado dictó el 16 de mayo de 1983 una instrucción. En su apartado II punto segundo se aclaraba que dicha condición se podía acreditar por los apellidos, el idioma familiar o por cualquier otro indicio de valor.

El mero certificado de la comunidad israelita únicamente se consideraba en conjunto con otros medios probatorios¹⁵⁸. En otras instrucciones se aceptaron también los contratos matrimoniales en que constara que los contrayentes aceptaban someterse a las antiguas leyes de Castilla.



Datos facilitados por el Ministerio de Justicia. El País.

¹⁵⁷ Proyecto de Ley de Reforma de los artículos 17 al 26 del Código Civil. Texto remitido por el Congreso de los Diputados. Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 242 (a), 14 de mayo de 1982. Véase también Fernández Rozas, *Derecho español de la Nacionalidad*, pp. 194-196.

¹⁵⁸ Anuario D.G.R.N., 1983, pp. 541-548. Instrucción de la DGRN de 16 de mayo de 1983; *Medios de prueba para acreditar la condición de sefardí*. Boletín Oficial del Estado, 20 de mayo de 1983. Respecto a los apellidos existían referencias como el tratado *Les noms de Juifs du Maroc: Essai d'onomastique Judéo-marocaine*, obra de Abraham I. Laredo publicada por el Instituto Arias Montano en 1978.

5.2. Los buenos oficios de la diáspora sefardí para el reconocimiento de Israel

El segundo aspecto que preocupaba a los sefardíes en la transición era la posibilidad de que España estableciera relaciones diplomáticas con Israel. En mayo de 1974, la comunidad israelita de Madrid acudió a una recepción de Don Juan Carlos y Doña Sofía.

El motivo del encuentro era proceder a la entrega de una copia de la *Encyclopedia Judaica*. Pero en el transcurso del acto se trató la anacronía de que España no hubiera reconocido al Estado de Israel. El propio Don Juan Carlos reconoció que “es anormal que nuestro país sea el único de Europa que no tenga relaciones diplomáticas con Israel”. Como otros españoles, él mismo tenía amigos sefardíes en Israel, entre ellos Isaac Navón, que también llegó a ser Jefe de Estado en su país.

El problema es que la diplomacia española aún se movía en los parámetros de los años cincuenta y sesenta. Se seguía intentado jugar la carta sefardí contra los asquenazíes. El reconocimiento de Israel quedaba lejos. Esta inercia se observó claramente durante la visita a España del gran rabino sefardí de Israel, Ovadia Yosef. El Palacio de Santa Cruz la organizó para molestar a los líderes sionistas asquenazíes. Lo cierto es que en los despachos de la Agencia Judía, dedicada al fomento de la emigración hacia Israel, no debieron de sentar muy bien las declaraciones del rabino sobre que los judíos podían instalarse en España si así lo deseaban¹⁵⁹.

Con todo, algunos condicionantes ya habían cambiado. Ante todo no se producían reacciones hostiles por parte de los países árabes como antes en otras ocasiones similares. Además, Don Juan Carlos estaba mucho más decidido que el anterior Jefe del Estado a impulsar el establecimiento de relaciones entre España e Israel. Así se lo expresó a Ovadia Yosef. En concreto le manifestó que deseaba que eso ocurriera cuando haya una “evolución positiva en la zona”¹⁶⁰.

En lo que le competía, el Gobierno intentó conciliar la tradicional amistad hispano-árabe con el nuevo imperativo de reconocer al Estado de Israel. El episodio más notable en este sentido fue la visita de Arafat a Madrid en septiembre de 1979. Se produjo en medio de protestas de la diáspora sefardí y judía en general. Sin embargo, pocos días después del conocido abrazo entre Suárez y Arafat, se dio la circunstancia de que España reconoció por primera vez el derecho del Estado de Israel a existir en la Asamblea General de la ONU¹⁶¹.

¹⁵⁹ *Cambio 16*, número 315, 25 de diciembre de 1977. Despacho número 6 de Remacha, Cónsul General en Jerusalén, a Oreja, 9 de diciembre de 1977; despacho secreto número 8 de Remacha a Oreja, 22 de diciembre de 1977.

¹⁶⁰ Informe secreto: “Relaciones España-Israel”, septiembre de 1982. Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.

¹⁶¹ Discurso pronunciado ante la XXXIV Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1979. Discursos y declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores Don Marcelino Oreja Aguirre, pp. 99-100.

Este punto de inflexión llevó a las comunidades judías de España a hacer campaña por el establecimiento de las relaciones diplomáticas con Israel en la primera mitad de la década de los ochenta. Como era de esperar, para sensibilizar a la opinión pública española, el legado sefardí fue sumamente útil y se recurrió a ello a menudo. Algún efecto tuvieron que tener esas alusiones. En este sentido es significativo que en 1983 Felipe González le comentara al líder del Congreso Mundial Judío que el intercambio de embajadores había que entenderlo como el reencuentro entre dos pueblos.

Cuando finalmente se establecieron relaciones con Israel en 1986, las referencias a la cuestión sefardí estuvieron igualmente presentes. Felipe González destacó “los antiguos y profundos vínculos que unen al pueblo español y al pueblo judío”. Por su parte, Shimon Peres, señaló que “la época de oro que cerró Isabel la Católica se abre de nuevo”¹⁶². No obstante, el mismo Peres declaró unos meses antes que Israel todavía veía a España como el país que expulsó a los judíos. Posiblemente buscaba incitar a Madrid para que las gestiones sobre el establecimiento de relaciones se aceleraran.

5.3. Sefarad’92

Si hubo una fecha en que los españoles se concienciaron de su pasado judío fue 1992, fecha en que entre otras conmemoraciones tuvo lugar Sefarad ‘92 en recuerdo del decreto de expulsión. La iniciativa surgió después de que a finales de 1986 llegaran desde Tel Aviv y Nueva York informes relativos a que las organizaciones judías internacionales estaban preparando actividades sobre la expulsión de los judíos de España. El Palacio de Santa Cruz vio en ello una oportunidad. A raíz del establecimiento de relaciones con Israel, predominaba la idea de que España se había reencontrado con los judíos. En el caso particular de los sefardíes, para Madrid era evidente que la comunidad tenían un vínculo especial con España y que convenía seguir cultivándolo en el futuro. Dentro de los objetivos más generales de la política exterior española del momento, Madrid tampoco perdía de vista que había importantes minorías judías en países con los que se quería estrechar relaciones como eran Estados Unidos, Francia y los países iberoamericanos.

De todos modos, también había riesgos que no pasaron desapercibidos. Ante todo, cabía la posibilidad de que la conmemoración se inclinara más a subrayar el recuerdo de la expulsión, la intolerancia o el papel de la Inquisición. Lejos de favorecer la imagen de reencuentro, ese enfoque habría ahondado más en la separación entre España y el mundo judío. Lo cierto es que Madrid no creía que el conjunto de las comunidades judías tuviera interés en mostrar ese lado menos amable de la efeméride, pero sí había cierta expectación sobre la actitud de los

¹⁶² Agence Telegraphique Juive y *Ya*, 20 de enero de 1986.

grupos más sionistas. No es ningún secreto que el sionismo siempre ha puesto en valor los hechos del pasado que le han permitido ensalzar la supervivencia de los judíos como pueblo. En este sentido, se llegó a la conclusión de que la mejor solución era conmemorar la expulsión junto con la llegada de Colón a América y la caída del reino nazarí de Granada. Con ello también se evitaba el agravio comparativo que los países árabes y musulmanes podían sentir si no se recordaba el legado andalusí.

En honor a la verdad, inicialmente hubo un desencuentro entre los miembros de Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario formada en España y sus homólogos en Israel. Los israelíes insistieron en que los actos de la expulsión se celebraran por separado. Solamente cedieron gracias a la presión de las comunidades judías españolas, cuyos integrantes les convencieron de que era necesario que se hicieran conmemoraciones conjuntas. Con toda franqueza, se les explicó que, además de por la coincidencia histórica, España no estaba dispuesta a mostrar de forma aislada hechos que poco favorecían a su imagen.

No obstante, tampoco se cayó en el error de ofrecer una visión edulcorada de lo que realmente ocurrió. De hecho, ya antes de la conmemoración se había reconocido públicamente el error cometido en 1492. En este sentido, Don Juan Carlos, en su primera visita oficial como rey a una sinagoga en 1987 en Los Ángeles, incidió en “el sinnúmero de circunstancias adversas y difíciles: expulsiones injustas e innecesarias, persecuciones e intolerancia”. Más adelante, en 1990, cuando se concedió el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia a la diáspora sefardí, el entonces Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, elogió que “aun cuando tuvieron que abandonar su tierra en circunstancias dramáticas, supieron ser leales a ella”.



Entrega del Premio Príncipe de Asturias a los sefardíes en 1990. Fundación Príncipe de Asturias.

Con estos inconvenientes resueltos, la conmemoración se abrió el 31 de marzo de 1992 con un acto institucional en una sinagoga de Madrid, si bien la capital oficial de Sefarad '92 fue Toledo. Madrid ya había sido designada capital

europea de la cultura, por lo que las demás celebraciones de ese año se llevaron a las provincias. Barcelona acogió los Juegos Olímpicos; Sevilla, la Exposición Universal, y Granada, Al-Ándalus '92.

En la ceremonia inaugural, el papel de Don Juan Carlos fue clave. Su visita marcó la presencia del heredero histórico de los Reyes Católicos en un lugar de culto ante los descendientes de quienes fueron expulsados por su religión. Atento a todos los detalles, el monarca tuvo la deferencia de ponerse una *kipá* aunque se le indicó que según las leyes judías al ser rey no estaba obligado a ello. Entre las muchas intervenciones de ese día, Don Juan Carlos proclamó en su discurso que Sefarad ya no era una nostalgia, sino un hogar en el que los judíos debían sentirse como en su propia casa. Para el monarca, los sefardíes y los demás judíos españoles debían ver a España como un país de ciudadanos libres que colabora con otros países amantes de la paz. No podía ser de otra manera en un país que un año antes había organizado una conferencia para encauzar el proceso de paz en Oriente Medio y ese mismo mes de abril de 1992 iba a poner en marcha la acogida de varias familias sefardíes de Sarajevo.



Don Juan Carlos y Doña Sofía en una sinagoga de Madrid en 1992. La Razón.

5.4. La actualidad de un legado medieval

No cabe duda de que Don Juan Carlos estaba en lo cierto cuando afirmó que los sefardíes podían encontrarse en su casa en España. A partir de 1992 proliferaron las actividades que pusieron de actualidad la cuestión sefardí. No

sólo por los actos que tuvieron lugar a raíz de la conmemoración, sino sobre todo por los acontecimientos que se sucedieron en las décadas siguientes hasta la actualidad.

Con los años se fueron sumando iniciativas como el nacimiento de la Casa Sefarad de Córdoba y del Centro Sefarad-Israel de Madrid, dos herramientas para la diplomacia pública. En el plano económico, existen foros como el *Jewish Business Club*. Vinculado a la comunidad judía de Madrid, favorece los contactos informales entre empresarios, inversores y emprendedores. En lo cultural, España cuenta hoy con los festivales de cine judío en Madrid y Barcelona y la Feria del Libro Judío. Además, el patrimonio sefardí en España es un atractivo para el turismo, que se potencia a través de la Red de Juderías de España y la celebración del Día Europeo de la Cultura Judía.

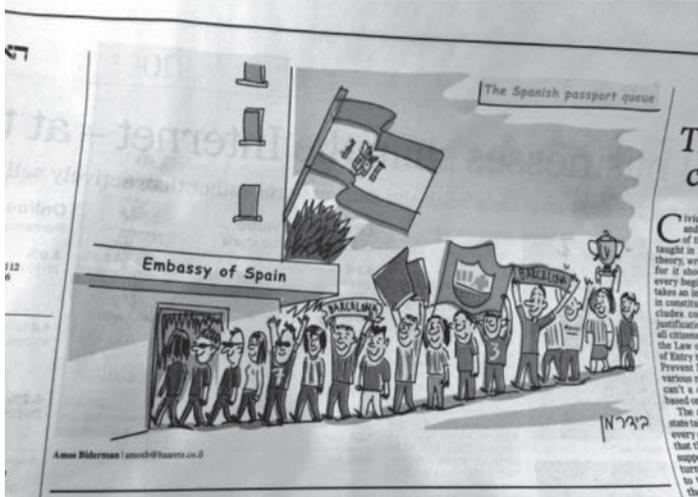
Dentro de las actividades culturales, tiene especial relevancia la preservación del judeo-español, que es como los estudiosos denominan al ladino. Es todo un reto. Se trata de una lengua en desuso que apenas tiene hablantes. Según el Instituto Cervantes, quedan unos cien mil en Israel, cincuenta mil en Iberoamérica, cuarenta mil en Estados Unidos y algunas personas dispersas en Europa. Además, lo que es más importante, hace tiempo que no se emplea como primera lengua y no tiene prestigio fuera de los círculos académicos. No obstante, forma parte del legado sefardí y se difunde mediante emisiones en ladino en Radio Nacional, la plataforma *Erensy*, la iniciativa Sefardiweb del CSIC y el trabajo de algunas universidades.

Con este arraigo social de los sefardíes, no sorprende que en 2012 el Ministerio de Justicia decidiera poner fin a la cuestión de su nacionalización, un asunto que como se ha visto fue una constante histórica. La ley de reforma del Código Civil, que se presentó ese año y que cuando esto se escribe está en tramitación parlamentaria, contempla varios avances para facilitar la adquisición de la nacionalidad española por parte de los sefardíes¹⁶³.

Entre las novedades que incluye, están la supresión del requisito de residencia en España así como la no obligación de tener que renunciar a la nacionalidad anterior. Asimismo se exigirá pasar un examen de lengua española nivel A2.

Lo cierto es que el Ministerio de Justicia se enfrenta a un proceso complejo, dado que no es sencillo determinar quién es sefardí. Según algunos expertos, como Joshua S. Weitz, biólogo de la Escuela de Tecnología de Georgia, hasta es posible que todos los judíos tengan en la actualidad algún antepasado sefardí. Weitz ha estudiado la evolución de los hebreos desde 1492 y ha llegado a esa conclusión por el crecimiento exponencial de la población judía y la proliferación de los matrimonios mixtos.

¹⁶³ <http://ep00.epimg.net/descargables/2014/06/06/d2568a932335d0680fa9107ee72ef7a6.pdf>



Viñeta publicada en Haaretz en febrero de 2014. El País.

De todos modos, Justicia aspira a identificar medios probatorios precisos aún por decidir. Según Isaac Querub, presidente de la Federación de Comunidades Judías de España, se han recibido más de seis mil solicitudes. Pero los expedientes no se podrán tramitar hasta que la ley se adopte y habrá que ver cómo se estudian.

Por ahora se contemplan como posibles vías de acreditarse como sefardí las partidas de nacimiento, los contratos matrimoniales, el hecho de hablar ladino, de que se pertenezca a una familia de antiguos protegidos, haber obrado a favor de España o haber realizado estudios relacionados con la cultura española. También se podrán tener en cuenta los apellidos, pero únicamente como complemento a otros medios de prueba.

Además se pedirá la colaboración de las comunidades y los rabinos sefardíes para que extiendan certificados que el Ministerio de Justicia deberá valorar en cada caso en última instancia. Los interesados deberán comparecer ante notario y el plazo para cumplir con estos trámites será de tres años desde la entrada en vigor de la ley.

En conclusión, la cuestión sefardí sigue estando inconclusa. A pesar de que nació del dolor y se desarrolló en medio de dificultades, hoy hay que celebrar su existencia. Es un testimonio de la riqueza cultural de España y una caja de resonancia para la proyección exterior del país. Al fin de al cabo, como consideró Madariaga en tiempos de la Sociedad de Naciones, los hebreos fueron los primeros en entender que había sonado la hora del internacionalismo. En un mundo como el de hoy, cada vez más cosmopolita, los sefardíes, españoles o no, en España o fuera de ella, no pueden deshacerse de un legado histórico que sigue vivo en iniciativas concretas.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, I. (1969), *Antisemitismo siglo XX. Posición española*, Madrid, Escuela Diplomática.

AVNI, H. (1982), *España, Franco y los judíos*, Altalena.

BECKER, J. (1915), *Historia de Marruecos. Apuntes para la historia de la penetración europea y principalmente española en el norte de África*, Madrid.

BENSIMON, A. (1991), *Hassan II et les Juifs*, Paris, Le Seuil.

CÁRCEL, V. (2007), *Incidentes diplomáticos entre la Santa Sede y la Segunda República. En torno a la concesión de subvenciones gubernativas a la escuelas israelitas de Tánger y Ceuta*, Anales de Historia Contemporánea, 23.

CARCEDO, D. (2005), *Un español frente al Holocausto*, Madrid, Temas de Hoy.

DE ALARCÓN, P. A. (1860), *Diario de un testigo de la guerra de África*, Madrid, Imprenta y Librería Gaspar y Roig.

GLICK, T. (1986), *Einstein y los españoles (la Ciencia y la Sociedad en la España de entreguerras)*, Madrid.

GONZÁLEZ, I. (1991), *El retorno de los judíos*, Madrid, Editorial NEREA.

GONZÁLEZ, I. (2001), *Las relaciones España-Israel y el conflicto de Oriente Medio*, Madrid, Biblioteca Nueva.

GONZÁLEZ, I. (2004), *Los judíos y la Segunda República*, Madrid, Alianza.

GONZÁLEZ, I. (2009), *Los judíos y la guerra civil española*, Madrid, Hebraica Ediciones.

LEIBOVICI, S. (1983), *Aproximación hispanohebraica en el Marruecos ochocentista (Tetuán, 1862-1896)*, Murcia. LISBONA, J. A. (1993), *Retorno a Sefarad: la política de España hacia sus judíos en el siglo XX*, Riopiedras.

LUSTIGER, A. (2001), *Shalom Libertad. Los judíos en la Guerra Civil española*, Barcelona.

MARQUINA, A. y ESPINA, G. I., (1987), *España y los judíos en el siglo XX*, Madrid, Espasa Calpe.

PÉREZ, J. (2005), *Los judíos en España*, Madrid, Marcial Pons.

PÉREZ GALDÓS, B., *Aita Tettauén*, Serie Episodios nacionales.

PULIDO, A. (1905), *Los españoles sin patria y la raza sefardí*, Madrid.

ROTHER, B. (2005), *Franco y el Holocausto*, Madrid, Marcial Pons.

SERRANO SÚÑER, R. (1973), *Entre Hendaya y Gibraltar*, Barcelona.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**FÉLIX SCHLAYER: ASILO DIPLOMÁTICO
Y HUMANITARIO EN LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA**

MARIO CRESPO BALLESTEROS

AGRADECIMIENTOS

Junto a la gratitud debida a las personas que nos atendieron, casi siempre con amabilidad, en los archivos, bibliotecas e instituciones que visitamos en el curso de nuestra investigación, conste aquí nuestro expreso agradecimiento a quienes nos transmitieron los recuerdos de sus familiares asilados en la legación de Noruega: Rafael Rodríguez-Ponga Salamanca, César Olivera Serrano, Juan de Isasa González de Ubieta SM y los hermanos Juan y Alfonso Serrat Cuenca-Romero. También a la fundación Abundio García Román, al embajador Javier Rubio García-Mina, por su cortesía, a Víctor Franco, por sus oportunas consideraciones, y a Consuelo del Val Zaballos, por su inestimable ayuda en la traducción de textos alemanes. El reconocimiento es extensivo a los autores cuyas obras han enriquecido nuestro trabajo.

RESUMEN

Durante la Guerra Civil española (1936-1939), el Cuerpo Diplomático prestó innumerables servicios humanitarios, el más importante de los cuales fue la concesión masiva de asilo diplomático. Centenares de personas solicitaron y recibieron el asilo de la legación noruega, encabezada al inicio por Félix Schlayer, de nacionalidad alemana. Esta monografía analizará la conducta de la legación de Noruega y de sus agentes, en particular Schlayer, en el contexto socio-político general.

Palabras clave: asilo diplomático, Noruega, Madrid, Schlayer, Guerra Civil, violencia política, humanitarismo.

ABSTRACT

During the Spanish Civil War (1936-1939), the foreign Diplomatic Corps provided many humanitarian services, the massive granting of diplomatic asylum being the most important of those. Hundreds of persons sought and found asylum in the Norwegian legation, initially headed by Félix Schlayer, a German subject. This article will deal with the conduct of the Norwegian diplomatic missions and their agents, particularly Schlayer, in the context of the political and social scenario.

Key words: diplomatic asylum, Norway, Madrid, Schlayer, Spanish Civil War, political violence, humanitarianism.

INTRODUCCIÓN

Al compás de los cambios en los paradigmas historiográficos durante el siglo XX, se ha pasado de una «Historia de la Diplomacia», basada en la labor de hombres ilustres, a una «Historia de las Relaciones Internacionales», de corte eminentemente institucional. No se trata de un mero cambio terminológico. En la primera visión, el foco se ponía sobre el individuo, sobre el hombre de Estado o el representante, de Richelieu a Talleyrand o Castlereagh. En cambio, la visión científicista no contempla al diplomático más que como una pieza en el engranaje global. Esta renovación metodológica ha añadido rigor a los estudios históricos, incorporando elementos sociales, económicos o culturales de indudable valor, pero en no pocas ocasiones ha caído en una suerte de determinismo que eclipsa la capacidad de decisión del individuo. Por ello, recientemente se observa un renacer de la historia diplomática como parte sustancial de las relaciones internacionales, si bien ampliando su campo de análisis respecto a los trabajos clásicos. Se observa así un hecho evidente: el representante tiene una capacidad de transformar la realidad que le rodea. Félix Schlayer, que no era profesional de la diplomacia ni contaba con una formación específica, es un claro ejemplo de esta afirmación. En el agitado contexto de nuestra Guerra Civil, y en concreto en Madrid, convertido en el epicentro de una dura batalla de retaguardia, Schlayer y sus sucesores en la legación noruega protagonizaron una política de humanización del conflicto que nunca ha sido suficientemente estudiada ni reconocida. Puede afirmarse que es en esos momentos extremos cuando mejor se aprecia no sólo lo engrasado de la estructura diplomática de un Estado, ni lo adecuado de las regulaciones jurídicas sobre una cuestión sino, ante todo, la sobresaliente talla humana de sus representantes.

No es el suyo un caso aislado. Entre 1936 y 1939, y de modo más puntual tras la finalización de la guerra, fueron miles los ciudadanos que, huyendo de una amenaza o temiendo las consecuencias de una retaguardia sangrienta, buscaron refugio en las diferentes misiones diplomáticas acreditadas en Madrid y en sus edificios

anexos. Hay que admitir que no es ésa una función primaria o esencial de las legaciones, al menos si atendemos al fin con el que fueron concebidas, pero algunas de las páginas más brillantes de la moderna diplomacia se han escrito en torno al asilo diplomático en tiempos de caos humanitario. Las representaciones constituyeron oasis de seguridad en un Madrid agitado por la violencia. Por otra parte, aquellos profesionales abrieron una senda por la que transitaría la diplomacia europea durante la II Guerra Mundial y en muchos otros escenarios posteriores.

Pese a ser nuestra guerra, junto con la Revolución Francesa, uno de los acontecimientos históricos que han generado una producción bibliográfica más profusa, quedan todavía importantes ángulos muertos. Los esfuerzos de humanización de la contienda han sido insuficientemente abordados por los historiadores, más afeitados, con excepciones notables, en los aspectos que despiertan mayores pasiones. Esta afirmación general es aplicable también, y quizás de un modo más acusado, al asilo diplomático, sobre el que se ha escrito muy poco. Ni en las obras generales sobre el período ni en los estudios sobre la internacionalización del conflicto se presta una gran atención al asilo. Destacan por su rigor y por su enjundioso aporte documental los libros «Asilos y canjes durante la Guerra Civil Española», del embajador de España Javier Rubio García-Mina, y dos obras del profesor Antonio Manuel Moral Roncal: «El asilo diplomático en la Guerra Civil española» y «Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española». Con un enfoque más amplio, es de justicia mencionar los estudios de Javier Cervera sobre la retaguardia del Madrid en guerra, que incluyen interesantes aportaciones sobre la cuestión de las embajadas. Algunos autores han escrito, aunque no con abundancia, sobre el asilo concedido por legaciones concretas, sobre todo del ámbito hispanoamericano, como la argentina, la chilena o la cubana. No existe, en cambio, ninguna publicación específica sobre el asilo concedido por la representación noruega, pese a ser uno de los casos más destacados. El desconocimiento sobre la figura de Schlager ha dado lugar a hechos curiosos. Por ejemplo, la primera edición española de su testimonio, aparecida en 2006, marcaba su muerte con un interrogante: se ignoraban la fecha e incluso el año de la misma. Sus memorias más amplias ni siquiera se han editado jamás en español. No son pocas las referencias en las que se le denomina erróneamente cónsul de Finlandia o se escribe su apellido de forma errónea (Slhayer, Schlaier, Schloger), entre otras confusiones, más o menos graves. Por lo demás, aspectos esenciales de su personalidad resultaban hasta hoy desconocidos. Esta memoria monográfica ha reunido numerosos datos sobre su vida y sobre su labor diplomática que se conservaban inéditos, ha aportado documentos y testimonios de relevancia y ha sistematizado el caudal de información disponible, desperdigado en toda una galaxia de periódicos, memorias personales y archivos públicos y privados.

El objeto de esta monografía, como se ha dicho, es el de analizar la actuación de la embajada de Noruega en el marco general del asilo diplomático y el hu-

manitarismo en la Guerra Civil española. Según nuestra hipótesis de trabajo, la actitud del país nórdico fue fundamental en la política humanitarista seguida por la inmensa mayoría del Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid entre 1936 y 1939. El interés del caso Schlayer es doble: además de representar de forma muy notable la política de asilo, su decisión de documentar sus vivencias en un libro lo convierte en un privilegiado cronista de su tiempo. Su historia es también, por extensión, la historia de los diplomáticos extranjeros en nuestra guerra, cuyo papel no fue en absoluto secundario.

Por la propia naturaleza de la cuestión, el enfoque es interdisciplinar: partiendo de la descripción histórica, se han incorporado elementos de análisis jurídico del caso y se ha estudiado también su impacto en las relaciones internacionales de aquel tiempo. Obviamente, ha sido necesario un profundo estudio previo de la historia general de la contienda para enmarcar los hechos, pues sólo así es posible comprender su verdadera importancia. Esta pluralidad de perspectivas nos ha parecido adecuada para indagar no sólo la verdad histórica del asunto Schlayer, sino también, y muy especialmente, su proyección posterior en el Derecho y en la práctica de la diplomacia, cuestión que reviste, a nuestro parecer, un interés especial. No basta con la reproducción de documentos para alcanzar un relato correcto de la historia diplomática, sino que es preciso aproximarse a ciencias afines que aportan claves reveladoras sobre nuestro protagonista y su entorno. Consideramos, siguiendo a Jean-Baptiste Duroselle, que «estudiar las relaciones internacionales sin tener muy en cuenta las ideas personales, los métodos y las reacciones sentimentales del hombre de Estado [en nuestro caso, y por analogía, del representante] supone marginar un factor importante, y, en muchos casos, esencial». De este modo, la primera parte del trabajo se refiere a Schlayer —su vida, sus ideas, su situación jurídica— y a su entorno —el Cuerpo Diplomático—. A continuación se aborda el asilo diplomático concedido por la legación noruega, tronco central de nuestras pesquisas, y otras labores diplomáticas y humanitarias. Para concluir, nos referiremos a las consecuencias y ecos que su actuación ha tenido en la evolución jurídica y práctica del asilo, con especial atención a los casos de España y Noruega. En las últimas páginas se inserta un índice onomástico. Acompaña al texto una nutrida colección de fotografías, varias de ellas inéditas.

Para aproximarnos a la cuestión, hemos partido, como fuente histórica principal, del relato del propio Schlayer en sus dos libros: «*Diplomat in roten Madrid*» y «*Ein Schwabe in Spanien*». Hubo que esperar sesenta y cinco años para que el primero fuese editado en español (Editorial Áltera, 2006), con traducción de Ignacio Valdezate y Carmen Wirth Lemaerts y con prólogo de José Manuel de Ezpeleta. Se sustituyó el título original por el de «Matanzas en el Madrid republicano». Dos años después, la editorial Espuela de Plata editaba de nuevo la obra bajo el título de «Diplomático en el Madrid rojo». La traducción corrió a cargo de Alejandro Martín Navarro; la introducción, del historiador Javier Cervera. La paginación in-

dicada en esta memoria se refiere a la edición de *Áltera*, aunque se ha cotejado con el original alemán. En cuanto al segundo libro, «Un suabo en España», se publicó por primer vez en alemán en 2006 (Hohenheim), con un interesante prólogo de Sören Brinkmann y una presentación de Alexander Felix Schlayer, nieto del autor. Además de las ya citadas obras sobre el asilo, se ha consultado una amplia bibliografía sobre el Madrid en guerra, la retaguardia y el papel de la diplomacia. Pero la investigación, en esencia, ha sido documental. A los textos jurídicos de aquel tiempo y a los documentos diplomáticos, tanto los bilaterales como los producidos en el seno de la Sociedad de Naciones, se han sumado los pocos testimonios escritos de asilados en la legación noruega (Leopoldo Huidobro, Emilio Fernández Pérez, Amparo Cabeza de Vaca, Abundio García Román...), algunas cartas, centenares de referencias en prensa y una relevante aportación archivística, cuya piedra angular es la declaración de Schlayer para la instrucción de la Causa General. Además del Archivo General de la Guerra Civil de Salamanca, referencia ineludible para cualquier estudio del período, se han consultado el Archivo Histórico Nacional, el archivo de Salvador de Madariaga, custodiado en el Instituto José Cornide, el archivo de la Fundación García Román (Hermandades del Trabajo) y varios documentos privados. Los recuerdos que nos remitió Juan de Isasa y las fotografías de la familia Serrat Cuenca-Romero han sido un excepcional caudal de información. Finalmente, ante la particular naturaleza del asilo, marcado por la escasez de fuentes escritas, ha sido necesario recurrir puntualmente a la historia oral. En todos los casos hemos tratado de indicar la fuente de las principales afirmaciones mediante notas al pie, aportando, cuando ha parecido oportuno, detalles adicionales para enriquecerlas. En la bibliografía final se indican las obras que hemos consultado para elaborar el presente estudio, en el bien entendido de que en su elaboración ha influido un corpus científico más amplio. Por cuanto atañe a las siglas, se han indicado con AGGC los documentos procedentes del Archivo General de la Guerra Civil de Salamanca; con AHN, los del Archivo Histórico Nacional; los del Instituto José Cornide, con IJC; los de la Fundación García Román, con AGR; y las imágenes del archivo fotográfico de la familia Serrat Cuenca-Romero, con SC-R. Las citas de la Causa General, salvo que se indique lo contrario, proceden del avance de la instrucción de 1943, reseñado en la bibliografía; si provienen de los legajos, se refiere expresamente su origen y caja en nota al pie. Respecto a los testimonios orales, se indican con las siglas TP (testimonio personal), seguidas del nombre del entrevistado y de la fecha de su declaración.

Con tal urdimbre metodológica hemos tratado reconstruir, aspirando al máximo rigor y con una perspectiva amplia, un caso histórico digno de ser recordado: la labor de Félix Schlayer en relación al asilo diplomático en la Guerra de España, hito de importancia innegable para la historia de la diplomacia contemporánea. Comprender su actuación —sus motivos, sus decisiones, sus condicionantes— es, de algún modo, una vía privilegiada para entender los días turbulentos en los que vivió.

1. FÉLIX SCHLAYER: PERFIL DE UN DIPLOMÁTICO ATÍPICO

1.1 Reseña biográfica

Félix Schlayer Gratwohl nació el 20 de noviembre de 1873 en la ciudad alemana de Rutlinga, en Suabia, al sur de la región de Baden-Württemberg. Su padre poseía una pequeña fábrica. Tras cursar estudios técnicos, trabajó brevemente en París —en la compañía química BASF— y en Suiza. En 1895 fue contratado por Alberto Ahles, un fabricante e importador de maquinaria vitivinícola cuyos negocios se ubicaban en Barcelona. Allí se casó con Rosa Albagés y allí nacieron los dos hijos del matrimonio, los gemelos Karl y Clotilde. En 1902 estableció una sucursal en Madrid y pocos años después, en 1910, se convirtió en dueño de la sociedad. Para entonces ya había ideado un ingenio agrícola denominado Helico Axial Machine (HeliAx), que causó sensación. Esta creatividad técnica, unida a su habilidad comercial, convirtió a Schlayer en un próspero empresario. Se conservan en la prensa centenares de anuncios de sus productos, tales como la trilladora Schlayer Alfa o la Aventadora Schlayer Omega¹, además de otras máquinas: segadoras, sembradoras, agavilladoras, guadañadoras, trillos, clasificadoras de grano o arados. Tuvo un éxito notable. Llegó a contar con sucursales y almacenes propios en un gran número de provincias. Incluso el joven rey Alfonso XIII le invitó a organizar una exhibición de maquinaria para la familia real. Pero la I Guerra Mundial, en la que combatió como oficial del ejército alemán, le ocasionó notables pérdidas y lo condujo a una situación cercana a la ruina.

En 1910, en su época de máximo esplendor empresarial, se incorporó al cuerpo consular en Madrid. El encargado de negocios de Noruega, Graf Wedel, le pi-

¹ Valgan como ejemplo la edición del diario El Sol de 16 de mayo de 1920 o la del diario ABC de 1 de abril de 1928, entre otros centenares de referencias en decenas de publicaciones de toda índole.

dió que ejerciese como vice-cónsul honorario del país nórdico². Schlayer declinó en primera instancia, puesto que no sabía una palabra de noruego ni conocía los usos consulares. Le tranquilizaron asegurándole que aquel cometido no implicaba una carga de trabajo significativa y que sus funciones serían escasas y sencillas, y acabó por aceptar. No podía imaginar, obviamente, las consecuencias que aquella decisión iba a tener tres décadas más tarde. Parece que en 1931 abandonó brevemente sus funciones para retomarlas en 1935³.

Lejos de ser ajeno a la realidad de su país de acogida, Schlayer se implicó activamente en la vida socio-cultural. El arte fue su gran pasión. Poseía una magnífica colección de pintura española, con obras atribuidas a El Greco, Bartolomé Murillo o Francisco de Goya, entre otros⁴. Era asimismo socio del Ateneo de Madrid⁵ y de la Sociedad Española de Amigos del Arte⁶. Impulsó la construcción de la nueva sede del Colegio Alemán⁷ y presidió durante varios años su asociación rectora, lo que le valió el nombramiento de doctor honoris causa por la Universidad de Tubinga en 1923. Celebraba en su casa conciertos de música clásica a los que asistían, a decir de una revista de la época, «muchas y distinguidas personas de nuestra sociedad y de la colonia alemana residente en Madrid»⁸. Y fue también un generoso mecenas: la Fundación Schlayer financió varios estudios de historia del arte, patrimonio y etnografía.

Pero la España que había conocido el empresario alemán cambió en poco tiempo. A la monarquía alfonsina siguió una convulsa República y en 1936 estalló la guerra, al tiempo que una revolución social que convertiría la retaguardia en un campo de batalla. El comienzo de la contienda sorprendió al reino nórdico sin más representante en Madrid que el propio Schlayer. Por ello, el alemán comenzó su labor diplomática que se extendería durante unos meses muy intensos: desde julio de 1936, cuando es nombrado encargado de negocios *ad interim*, hasta diciembre de ese año. Luego, hasta mayo de 1937, mantendrá su actividad consular. Dos meses después se ve obligado a abandonar el país. Sería el final de una incansable obra de humanización: durante el conflicto, acogió a centenares de asilados en los locales noruegos, intercedió ante las autoridades, visitó las pri-

² Véase SCHLAYER, Félix (2007): «Ein Schwabe in Spanien». Stuttgart, Hohenheim. Bajo el epígrafe «Cónsul» se explican las circunstancias del nombramiento (pág. 285 y siguientes).

³ En su declaración para la Causa General cita el abandono y la fecha en la que la retoma (AHN, caja 1527). La referencia a 1931 está en GIBSON, Ian (2005), «Paracuellos: cómo fue». Madrid, Temas de Hoy, pág. 126, aunque no se cita la fuente.

⁴ Consta que en 1920 adquirió el cuadro Retrato de una joven, atribuido a Francisco de Goya por el historiador August Mayer, aunque la autoría es hoy muy discutida. Era también propietario del monumental lienzo José y la mujer de Putifar, de Bartolomé Murillo y de al menos dos obras atribuidas a El Greco: Santiago el Menor y San Juan.

⁵ Figura en la «Lista de los señores socios» de enero de 1922.

⁶ Figura en la relación de socios suscriptores que se publicó en la revista Arte Español del tercer trimestre de 1931.

⁷ La Correspondencia de España: diario universal de noticias. Número del 6 de julio de 1910.

⁸ La Correspondencia de España: diario universal de noticias. Número del 25 de mayo de 1920.

siones y denunció públicamente las matanzas. Como mostraremos ulteriormente, el detonante de la expulsión fue su insistencia en la protección de los presos políticos, considerada indicio de «espionaje» por el Ministerio de Justicia. Su marcha no supuso el fin del asilo en la legación noruega. A Schlayer le sustituirá provisionalmente su secretario de embajada, Werner, y poco después un nuevo cónsul, éste ya de carrera: Erling Christian Ness.

El 8 de julio embarca en un mercante francés en el puerto de Valencia. Cuando lleva ya varias horas a bordo, la policía intenta hacerle desembarcar para comprobar su pasaporte. Schlayer interpretó que se trataba de una simple excusa para asesinarlo y logró la ayuda del representante checoslovaco. El encargado de negocios noruego, Wesman, bien al contrario, se desentendió de su suerte. Tras tensas negociaciones, logra volver a embarcar y dejar España. Arriba a Marsella, pasa por París y se dirige a Berlín, con la ayuda financiera de su hermano Karl⁹. En Alemania concede una entrevista al periódico noruego *Tidens Tegn*¹⁰ y genera el interés de periodistas y autoridades.

Pocos días después, a finales de agosto, vuela a Salamanca, sede del cuartel general de Franco. En la zona nacional, y siempre en coordinación con el delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja, realizará arduas gestiones para impulsar los canjes de presos, reuniéndose en persona con Franco y con Serrano Suñer. A la postre, su ambicioso plan de intercambios fracasará: nacionales y frentepopulistas no logran llegar a un acuerdo. Durante esta estancia en la zona nacional también intercedió por un amigo que había sido detenido por la justicia franquista, el abogado Santos Santamaría, y se interesó por la suerte de varios conocidos. Sus obras de salvamento le habían convertido en una celebridad, lo que observó en Salamanca, Burgos y San Sebastián. «La gente», cuenta, «acudía a mi hotel; impartía audiencias durante todo el día. Me paraban por la calle y me pedían ayuda, consejo o información»¹¹. Por lo demás, su primera impresión de la España de Franco resultó decepcionante. Cuando un amigo le preguntó cómo encontraba la nueva España, Schlayer respondió cáusticamente: «Te lo diré cuando la encuentre»¹².

Pasó el invierno en una humilde pensión del extrarradio de Berlín, donde comenzó sus memorias, que no se editarán hasta seis décadas después, y escribió un libro en el que narra lo vivido en España: «Diplomat in roten Madrid» («Diplomático en el Madrid rojo»). El libro fue tachado en primera instancia por la censura nazi y sólo pudo ser publicado por la pequeña casa F. A. Herbig Verlagsbuchhandlung. Se imprimieron 5.000 ejemplares. Alcanzó una difusión muy

⁹ SCHLAYER, Félix (2007): «Ein Schwabe in Spanien». Stuttgart, Hohenheim. Págs. 429 y siguientes.

¹⁰ RUBIO, Javier (1979): «Asilos y Canjes durante la Guerra Civil Española». Madrid, Editorial. Planeta, pág. 50.

¹¹ SCHLAYER, Félix (2007): «Ein Schwabe in Spanien». Stuttgart, Hohenheim.

¹² *Íbid.*

limitada, pese a ser reseñado al año siguiente por la prestigiosa revista *Foreign Affairs*¹³. También pronunció en Alemania varias conferencias sonadas sobre su experiencia española, en tres universidades —Stuttgart, Rutlinga y Tubinga— y en el Instituto Iberoamericano.



Schlayer en Berlín, 1937. Hohenheim.

Luego volvió a España. En julio de 1938 recibió en Burgos la medalla de oro de la Cruz Roja española de manos de Carmen Polo¹⁴. Volvió a instalarse en Madrid, retomó su labor industrial y murió el 25 de noviembre de 1950 en Torreldones. Durante esos años vivió con discreción en la localidad madrileña, en un chalet bautizado como Villa Rosita, en honor a su mujer. Pocos fueron los reconocimientos. En 1941, a propuesta de varios militares que habían sido sus protegidos, se le concedió la Gran Cruz al Mérito Militar¹⁵. En 1946 ingresó en la Orden Civil de Beneficencia con distintivo negro y blanco y categoría de Cruz de primera clase¹⁶, recibiendo la Gran Cruz dos años después¹⁷. Noruega, por su parte, lo condecoró con la Cruz de San Olaf. Como reflejo de la opinión sobre Schlayer en el momento de su muerte, vale la pena citar las palabras que el Conde de Casal le dedicó en su necrológica en el *Diario ABC*¹⁸:

«En su retiro de Torreldones, donde por huir del mundanal ruido se había refugiado el que a tantos refugiados amparó, ha fallecido este hombre benemérito, alemán de nacimiento, español de corazón y representante de la nación noruega en los aciagos días de nuestra pasada revolución. La inconsciencia más que la ingratitud va olvidando, al pasar de los años, lo que entonces parecía imborrable, pero en la memoria de los madrileños que sobreviven se mantendrá vivo el re-

¹³ Número de octubre de 1939.

¹⁴ Según se reseña en el *ABC* de Sevilla, 5 de julio de 1938.

¹⁵ SCHLAYER, Félix (2007): «Ein Schwabe in Spanien». Stuttgart, Hohenheim.

¹⁶ Según consta en el *Boletín Oficial del Estado* de 21 de noviembre de 1946.

¹⁷ *Boletín Oficial del Estado* de 23 de agosto de 1948.

¹⁸ *ABC*, 30 de noviembre de 1950.

cuerdo de aquella figura señera de los días trágicos que, diplomático de ocasión, ocupó un lugar preeminente entre los representantes de las naciones amigas de España, porque si el derecho de asilo alcanzó en aquella época inusitadas proporciones, pocos lo ejercieron, aun siendo muchos los Consulados y Legaciones que lo practicaron, con el tesón, habilidad y heroica valentía de D. Félix Schlayer, que no solamente amplió el hogar oficial del suyo en una casa de siete pisos, al abrigo de la bandera de nación norteña, sino que salía de él, con exposición de su vida, para discutir acaloradamente con las autoridades del Frente Popular y representantes del marxismo internacional, y para conducir por sí mismo hasta ese oasis de paz creación suya a los que en sus domicilios y cárceles estaban en eminente peligro de muerte. [...] ¡Descanse en paz, por misericordia de Dios, quien tantos bienes prodigó en la época de la más desafortada maldad!»

Por su parte, la Hoja Oficial del Lunes le dedicó un amplio artículo necrológico firmado por el periodista Francisco Casares y titulado «Uno de los inolvidables»¹⁹, del que entresacamos algunas líneas:

«Entre los representantes de países con misión en Madrid [...] se distingue notoriamente Schlayer, que sin pertenecer a la Carrera, llegó a lo increíble en su intrepidez y en su resolución frente a la vesania y el desenfreno de las hordas. Fue un tipo extraordinario. [...] Impresionaba por su actitud decidida, por su valor excepcional y hasta por su presencia física. Puede decirse que simbolizó, en el más alto nivel, la conducta benemérita de aquellos diplomáticos que, ante la dramática situación española, se hallaron frente a deberes que desbordaban los de tipo habitual que en tiempos normales corresponden a las misiones extranjeras».

Casares —que en su día fue asilado en la embajada argentina— lo pinta con «amplio chambergo de pintor latino, melena cana, mostacho abundante, arquitectura espléndida». Hoy se conservan pocas fotografías suyas.

La mayoría de los testimonios de quienes le conocieron destacan su arrojo, su capacidad de liderazgo, su natural bonhomía y su generosidad, que se reflejan en una anécdota de 1929. Walter Schelmzer, secretario y administrador del colegio alemán, se apropió de 5.000 pesetas de la caja de la institución y gastó buena parte en juegos de azar. Agobiado por la culpa, se dirigió a la casa de Schlayer para confesar su delito. Según las crónicas de la época, Schlayer se compadeció de aquel empleado y le entregó 4.400 pesetas para cubrir parcialmente el desfaldo. La historia, sin embargo, tuvo un final desagradable: Schelmzer también se gastó aquel dinero en lotería y el escándalo acabó saltando a las páginas de los periódicos²⁰. Por el contrario, uno de los asilados, Pedro Rodríguez Ponga²¹,

¹⁹ Hoja Oficial del Lunes de Madrid, 4 de diciembre de 1950.

²⁰ Diario La Libertad, 24 de marzo de 1929.

²¹ TP Rafael Rodríguez-Ponga Salamanca, 2 de septiembre de 2014.

recordaba a Schlayer como una persona de carácter airado y algo hosco, incluso propenso a la blasfemia. Lo cierto es que, a diferencia de la mayoría de sus protegidos, parece que Schlayer no mostró nunca inquietudes religiosas. Procedía de una familia protestante. Le causaba hilaridad la profusión de advocaciones marianas en cada pueblo de España y en una ocasión rechazó besar el anillo a un arzobispo, dándole en su lugar «un democrático apretón de manos». Cuando a Clotilde Schlayer, a los nueve años, le preguntaron en el colegio alemán si era católica o luterana, fue incapaz de dar una respuesta²².

De su mujer, Rosa Albagés y Gallego, «Rosita», dice que le acompañó con «serenidad y valentía en ese arriesgado trance»²³. En su juventud había sido cantante. Tenía tres años más que él y vivió hasta 1961. Su hija Clotilde Schlayer, hispanista y erudita, fue amiga y confidente del gran poeta alemán Stefan George y se afincó en EEUU. Su hermano Karl, por su parte, se dedicó a la electrónica y las telecomunicaciones.

El recuerdo de Félix Schlayer fue desvaneciéndose con el tiempo. Durante décadas, sólo unos pocos trabajos historiográficos trajeron su figura a colación para referirse a aspectos concretos de la misma, como su testimonio sobre los asesinatos de Paracuellos del Jarama. En 2006 se le tributó en Madrid un homenaje público en cuyo comité organizador figuraban personalidades de la talla del teniente general Sabino Fernández Campos, el embajador de España José María Velo de Antelo, el magistrado del Tribunal Supremo Adolfo Prego o los historiadores Ricardo de la Cierva o Luis Togores, entre muchos otros, aunque aquella iniciativa no ha tenido continuidad en el tiempo. Ni siquiera le ha sido dedicada calle alguna en Madrid o en Torrelodones. Hoy, aún huérfano del debido reco-



Félix Schlayer y Rosa Albagés en su jardín de Torrelodones, c. 1950. Carolina Academic Press.

²² NEWBORG, Barbara (2011), «Walter Kempner and the Rice Diet». Durham, Carolina del Norte, Carolina Academic Press.

²³ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera. Pág. 251.

nocimiento, Schlayer es una privilegiada fuente para los estudiosos de nuestra guerra, además de constituir un precedente de indudable interés para la teoría y la práctica de la diplomacia.

1.2 Ideología y acusaciones de quintacolumnismo

Uno de los aspectos más debatidos por los historiadores que se han aproximado a la figura del representante noruego ha sido su ideología. Ya durante la guerra, elementos destacados de la prensa republicana vieron en Schlayer complicidad con el alzamiento franquista e incluso simpatías por el régimen hitleriano. La acusación ha sido reiterada por historiadores como Paul Preston, José Luis Ledesma o Fernando Hernández Sánchez²⁴, aunque en tono de insinuación y sin aportación alguna de aparato documental o testimonios que la respalden. Santiago Carrillo es aún más contundente en sus memorias: «Tuve las primeras noticias del suceso [las matanzas de Paracuellos del Jarama] por el embajador [sic] de Finlandia [sic], que vino a mi consejería a protestar. Era un nazi»²⁵. Y en una carta al director publicada en el diario *El País* el 28 de octubre de 2005 asegura que «resultó ser un agente nazi».

No consta, pese a ello, dato alguno que vincule a nuestro personaje con el nacional-socialismo. La publicación de su libro en Alemania, que se cita a menudo como evidencia de su compromiso hitleriano, es más bien un indicio de lo contrario. Como ya hemos contado, en 1937, la censura nazi rechazó el libro por ser «inadecuado para el pueblo alemán»; un año después pudo publicarlo en una edición muy pequeña, y casi sin posibilidades de difusión. F. A. Herbig Verlagsbuchhandlung era una casa prácticamente marginal en el mundo editorial germano, y su catálogo de publicaciones distaba mucho de ser cómodo para el régimen de Hitler. Por ejemplo, el mismo año que apareció «Diplomático en el Madrid rojo», la editorial imprimió «Das Kautschbrevier», del cabaretista político Werner Fink²⁶. Pocos años antes, en 1935, Fink había pasado por el campo de concentración de Esterwegen a causa de sus chistes sobre los nazis, y un año después de la aparición del libro se le prohibiría trabajar como artista. No parece, pues, que publicar en F. A. Herbig significase una credencial de pureza ideológica nacional-socialista.

En otro orden de cosas, en 1939 tuvo que interceder por su hija Clotilde, marcadamente contraria al régimen de Hitler, que vivía con el doctor judío Walter Kempner. A través de varios amigos y asilados, Schlayer pidió el favor de Juan Francisco de Cárdenas, embajador de España en Washington, para que arreglase

²⁴ Estos historiadores, en su artículo «Puntualizaciones sobre Paracuellos», aparecido en el diario *El País* el 21 de septiembre de 2012, se refieren a Schlayer en estos términos: «súbdito alemán que publicó sus memorias durante el cálido régimen del maestro Goebbels».

²⁵ CARRILLO SOLARES, Santiago (2006), «Memorias». Madrid, Planeta.

²⁶ El título completo era «Das Kautschbrevier: gefasste Prosa und zerstreute Verse».

la situación migratoria irregular de su hija. En una carta al embajador, José María Doussinage, director general de nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores, exponía de este modo el problema:

«Con fecha de hoy y a petición del señor Schlayer, cónsul honorario que fue de Noruega en Madrid, y a quien conocí durante el tiempo que tuve que estar allí refugiado, te he enviado una carta de presentación para ti a favor de su hija Clotilde Schlayer, que pretende verte con el objeto de que arregles su situación, algo inestable, de emigrante en los Estados Unidos. [...] Si no me equivoco, esa niña es antinazi y vive maritalmente con un ídem y judío»²⁷.

Schlayer fue también generoso con Walter Brunner, de confesión judía. Brunner era cónsul honorario y director de la Oficina Austriaca de Exportación en Madrid. Tras la sublevación, ocuparía brevemente el puesto de encargado de negocios, actuando, como Schlayer, en favor de los perseguidos. Luego volvió a su país, donde cada vez se veía más cercana la sombra del Anschluss. En 1938, temiendo por su vida y decidido a huir de la acción de los nazis, trató de establecerse en la España nacional, aprovechando sus contactos. Schlayer intercedió por él ante las autoridades franquistas, dando testimonio de su actuación diplomática intachable. Sus gestiones no tuvieron éxito y Brunner acabó exiliándose en Chile. Otro de sus amigos fue Zdenko Formanek, encargado de negocios *ad interim* de Checoslovaquia durante la campaña española y abiertamente contrario al nacionalsocialismo; contribuiría a salvarle la vida en el incidente fronterizo al que nos hemos referido. Posteriormente realizaría una notable tarea de protección de prisioneros²⁸.

No hay, pues, indicios de antisemitismo en la conducta personal de Schlayer. Tampoco en sus escritos. En «Diplomático en el Madrid rojo», sólo utiliza la palabra judío en tres ocasiones, las tres de un modo neutro y meramente descriptivo: dos para referirse a Margarita Nelken («una diputada socialista, judía de origen alemán») y una para reseñar el origen de las esposas del ministro Álvarez del Vayo y de Luis Araquistáin («se habían casado con dos hermanas judías rusas»)²⁹. De igual modo, no existe en ninguno de sus libros la menor alusión elogiosa hacia Hitler o hacia su sistema político. No faltan en sus memorias, a la inversa, menciones a sus encontronazos con militantes del NSDAP, por quienes muestra un indudable desdén, y llega a burlarse de la «presunción nazi»³⁰.

²⁷ Citada por GONZALEZ, Isidro (2009). «Los judíos y la Guerra Civil española». León, Hebraica Ediciones. La referencia nos fue aportada por Víctor Franco.

²⁸ Ambos casos se encuentran reseñados en MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2008): «Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española». Madrid, Biblioteca Nueva.

²⁹ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Àltera, páginas 134 y 185, respectivamente.

³⁰ SCHLAYER, Félix (2007): «Ein Schwabe in Spanien». Stuttgart, Hohenheim.

Tampoco se conservan indicios de actividad partidista de Schlayer en España antes o después de la guerra. De su libro se desprende un cierto desinterés por la política española, al que siguió el horror por la situación humanitaria en Madrid y un natural instinto de solidaridad. Sí resulta incuestionable su antipatía hacia los dirigentes republicanos, pero, a falta de más evidencias, cabe atribuirle más a la contemplación del terror que a un posicionamiento ideológico. De hecho, en sus textos, lejos de una adscripción acrítica, a uno de los bandos en conflicto, denuncia, por ejemplo, que «se cometieron [...] graves delitos contra el prójimo, también en zona nacional», y muestra una posición intelectual ponderada y crítica sobre la situación en nuestro país. Tampoco duda en reconocer los méritos individuales de figuras republicanas como el anarquista Melchor Rodríguez, que ejerció como delegado de Prisiones y salvó numerosas vidas durante las matanzas. En su entorno profesional y personal no faltaban proclamados izquierdistas, como su «fiel jardinero durante muchos años, perteneciente al Partido Socialista desde hacía mucho tiempo, pero al que yo nunca había contrariado en cuanto a sus ideas»³¹. No dudó tampoco en defender ante el juez a un amigo preso en la zona nacional, como ya se ha indicado, y no duda en quejarse en sus memorias, con indudable ironía, de «la justicia de Franco». Todo ello perfila una posición sumamente mesurada: conservadora y netamente antimarxista, pero muy alejada del fanatismo del que algunos han querido revestirlo para descalificar su testimonio.

Además de atribuirle toda suerte de veleidades ideológicas, se ha acusado a Schlayer de espionaje y de implicación en la llamada quinta columna. Henry Helfant, diplomático norteamericano que coincidió en España con Schlayer, fue el primero en apuntar³² que éste había sido retirado de España por el gobierno noruego debido a las evidencias de su participación en las labores del quintacolumnismo. Los cargos son reproducidos por el ya citado Paul Preston³³, aunque sin aportar fuente alguna. En el Archivo General de la Guerra Civil de Salamanca se conserva una reveladora carta del ministro de Justicia, el peneuvista Manuel de Irujo, al de Estado, Álvarez del Vayo, bajo el epígrafe de «Espionaje». Por su interés, y por no haber sido difundida con anterioridad, vale la pena reproducirla íntegramente:

«Tengo el honor de comunicar a VE que el súbdito alemán don Félix Schlayer, que se titula a sí mismo «Encargado de los Negocios de Noruega» [sic], ha venido desde el principio del movimiento rebelde, al amparo de esta representación diplomática, consiguiendo visitas con los reclusos y reclusas más significados y con los que son familiares de los Jefes de la

³¹ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera., página 55.

³² En su obra «La doctrina Trujillo del asilo diplomático humanitario», 1947. El libro, por cierto, sostiene la extravagante tesis de que fue Leónidas Trujillo el inspirador del asilo en nuestra guerra, cuando, en realidad, la actuación de la embajada dominicana careció de cualquier ejemplaridad.

³³ We saw Spain die: foreign correspondents in the Spanish Civil War. Paul PRESTON, 2008.

rebelión, visitas extraordinarias que se le concedían, como es práctica en estos casos a representantes diplomáticos, previa justificación de la causa de la petición de comunicación; pero desde que me he posesionado de este Ministerio se ha podido observar, por las medidas de precaución adoptadas por la Dirección General de Prisiones, que este agente diplomático, en su relación con los citados reclusos, mostraba excesivo interés, intentaba efectuar las visitas con frecuencia y parecía que servía alguna misión encomendada, posiblemente desde el campo faccioso. Como consecuencia, se le ha negado toda clase de comunicaciones, y ante su insistencia inmotivada en conseguirlas, el mismo Director General de Prisiones se ha visto obligado a expulsarlo de su despacho en Madrid el día 29 del pasado Junio.

Saluda a VE atentamente,

Manuel de Irujo»³⁴.

El documento está fechado el 1 de julio de 1937, días antes de la expulsión de Schlayer, por lo que puede deducirse, como hemos indicado anteriormente, que éste fue el detonante de la misma. Pese al encabezamiento, no hay ninguna alusión a actividades de espionaje de Schlayer, más allá de la borrosa acusación de prestar demasiado interés en la protección de los presos políticos. Después de las matanzas de la Cárcel Modelo y las numerosas sacas, algunas evitadas directamente por Schlayer, como mostraremos más adelante, ¿extraña que pusiese un especial interés en visitar a los reclusos «más significados», cuya vida corría un riesgo evidente? Un subordinado de Irujo era el también peneuvista Jesús de Galíndez, letrado asesor de la Dirección General de Prisiones. Años después, en 1945, reconocía: «La trágica limpieza de noviembre fue desgraciadamente histórica; no caben paliativos a la verdad. En la noche del 6 de noviembre fueron minuciosamente revisadas las fichas de unos seiscientos presos de la cárcel Modelo y, comprobada su condición de fascistas, fueron ejecutados en el pueblecito de Paracuellos del Jarama. Dos noches después otros cuatrocientos. [...] En días sucesivos la limpieza siguió hasta el 4 de diciembre. Para mí la limpieza de noviembre es el borrón más grave de la defensa de Madrid»³⁵. ¿Cabe atribuir al espionaje, sin más datos que la mera sospecha, el afán de protección de los presos, que según un subordinado del ministro corrían riesgo de ser ejecutados sin juicio en una nueva «trágica limpieza»? ¿Y es acaso serio, en términos historiográficos, repetir acriticamente la acusación casi ochenta años después, sin citar su origen ni su contexto?

³⁴ AGGC de Salamanca, PS-MADRID, caja 1093,13.

³⁵ GALINDEZ, Jesús de (1945), «Los vascos en el Madrid sitiado – Memorias del Partido Nacionalista Vasco y de la delegación de Euzkadi [sic] en Madrid desde septiembre de 1936 a mayo de 1937». Buenos Aires, Eskin, pág. 86.

En realidad, para comprender el peso real de estas imputaciones hay que aproximarse al uso que del término quintacolumnista se hacía en el Madrid de la época. En un clima de creciente desconfianza, el mero hecho de conceder el asilo a opositores destacados del Frente Popular ocasionaba la imputación inmediata de participación en la quinta columna. Negrín llega incluso a calificar a los miles de asilados, en bloque y sin matices, de «verdadero ejército dentro de nuestra retaguardia»³⁶. Helfant es el único diplomático que se refiere a la supuesta colaboración de Schlayer con la conspiración política, algo que se compadece mal con el aprecio generalizado de otros representantes internacionales. Sirvan como muestra las palabras de Edgardo Pérez Quesada, encargado de negocios de la Argentina: «Si tuviéramos que escoger entre nosotros un símbolo de la gestión humanitaria realizada en Madrid, ese símbolo no sería otro que el doctor Schlayer; si tuviéramos que señalar ante el mundo un ejemplo de superación, sería el suyo»³⁷. Parece poco probable, además, que, en caso de existir pruebas sólidas de su implicación en actos conspirativos, el gobierno republicano hubiera renunciado a la posibilidad de hacerlas públicas, tal y como hizo en otros casos con notable despliegue propagandístico.

Sólo hay un dato sólido que podría respaldar las acusaciones. En su declaración para la Causa General en 1940, Schlayer afirma, en referencia a la ofensiva sobre el cerro Garabitas, que «tuvo conocimiento antes de que se efectuaran consiguiendo dar aviso de ello con anticipación a la Zona Nacional valiéndose de la radio clandestina de Falange»³⁸. El cerro es una pequeña elevación en el entorno de la Casa de Campo. Sus 677 metros de cota lo convertían en una posición estratégica en el contexto de las maniobras envolventes para la toma de Madrid. En noviembre de 1936 es tomada por las tropas nacionales; entre el 10 y el 14 de abril de 1937, las Brigadas Mixtas republicanas, mandadas por el austriaco «Kleber» (de nombre real Manfred Zalmánovich Stern), intentan recuperar la posición. No era la primera tentativa; al igual que las anteriores, será infructuosa. A este intento es al que se refiere Schlayer. Se ha citado la frase como prueba de sus actividades de espía o saboteador, pero la cuestión debe matizarse. Es la única vez en su declaración en la que se refiere a una entrega de información a los nacionales. Por el tono y el contexto, parece claro que se trató de un hecho aislado. Ni Schlayer manejaba habitualmente información militar ni tenía una radio propia con la que transmitirla, sino que recurrió a una de la llamada Falange clandestina. Más bien parece, pues, que conoció casualmente un dato y, movido por su animadversión hacia el Frente Popular, que en aquella fecha se afanaba por impedir su labor humanitaria, decidió transmitirlo. De haber sido una actividad habitual, no habría tenido empacho en citar más ejemplos ante los instructores de la Causa. A mayor abundamiento, no consta en los archivos

³⁶ RUBIO, Javier, Op. Cit.

³⁷ Citado en la Hoja Oficial del Lunes de 4 de diciembre de 1950.

³⁸ AHN, caja 1527. Declaración de Félix Schlayer en la Causa General.

nacionales ninguna mención a actividades de espionaje de Schlayer, ni siquiera en referencia al cerro Garabitas.

De los datos no se colige, pues, que Schlayer fuese un espía ni un conspirador. Sí es cierto que fue convirtiéndose, con la contemplación de las matanzas, en un sincero enemigo del régimen, pero ni dedicó su tiempo a acceder a información ni su actividad humanitaria estaba dirigida por los sublevados. Cuando observaba alguna violación de los derechos, lo comunicaba inmediatamente a las autoridades republicanas, a otros diplomáticos y a los representantes de la Cruz Roja, con quienes se mantenía en constante coordinación. Si examinamos sus hechos bajo la lupa del estricto cumplimiento del deber, es obvio que sobrepasó en ocasiones sus prerrogativas y que actuó en episodios concretos con falta de prudencia. Ahora bien, nada de esto puede desvincularse del contexto bélico y revolucionario en el que se vio obligado a actuar.

1.3 El estatuto jurídico de Schlayer

Conviene realizar, llegados a este punto, un comentario sobre el *status* jurídico de nuestro personaje, que bien puede calificarse de precario.

En julio de 1936, el reino de Noruega no tenía embajada en Madrid, y su representación diplomática consistía en una legación al cargo de la cual se situaba, como encargado de negocios, Leif Bøgh. Sin embargo, éste se había trasladado a Francia antes del estallido de la guerra. En tal situación, no quedaba en la legación noruega en Madrid ningún diplomático de carrera del reino nórdico. Félix Schlayer era uno de los tres vicecónsules honorarios en nuestro país (los otros se encontraban en Gijón y Sevilla). Dadas las particulares circunstancias, fue nombrado por su gobierno en el verano de 1936 encargado de negocios. Schlayer pasó así de realizar una actividad voluntaria, que compatibilizaba con su actividad empresarial, al ejercicio de la jefatura de una misión diplomática permanente. En su libro, Schlayer no se detiene más que unas líneas en esta cuestión. «En ausencia del embajador de Noruega», explica, «yo había asumido la tarea de velar por los intereses noruegos y atender a los súbditos de dicho país [...] Entretanto, el gobierno noruego me otorgó categoría diplomática, cosa indispensable en tan difíciles circunstancias».



Schlayer, retratado a la acuarela por B. Navarro (1937).

Si fuesen de aplicación en los años 1930 las normas hoy vigentes³⁹, el reino de Noruega hubiera tenido que pedir consentimiento expreso a España para situar en tal puesto a un ciudadano sin nacionalidad noruega. Huelga decir, con todo, que ni existían en 1936 las normas convencionales que rigen hoy, ni los usos diplomáticos eran idénticos a los actuales. Lo cierto es que se desconoce si existió tal permiso; ni Schlayer lo menciona en su obra ni la bibliografía consultada tiene constancia del hecho. Pese a estas particularidades, se sigue de los documentos y de los hechos que Schlayer era un representante diplomático de pleno derecho y gozaba del *status* personal que se atribuía a cualquier otro, y en su caso al jefe de misión.

Pero este *status* no se extenderá durante toda su estancia en España, sino sólo durante unos meses: en diciembre de 1936, el gobierno noruego envía a Madrid a un encargado de negocios que se establecerá primero en Valencia y después en Barcelona: Ernest Krogh-Hansen. Schlayer regresa así a su categoría de agente consular honorario. Este nuevo representante declara públicamente que el Gobierno noruego «nada tenía que ver con los refugiados en la residencia del ex ministro de la Legación de Noruega; que ésa era una iniciativa privada»⁴⁰ de Schlayer, pero a las pocas semanas el Gobierno noruego desmintió por escrito tal extremo y asumió plenamente la gestión del alemán. Así, Schlayer desempeñó desde esa fecha únicamente funciones de cónsul de Noruega, manteniendo los locales en Madrid, aunque en la práctica ese cambio jurídico no significó ninguna transformación de sus actividades. Durante buena parte del tiempo contó con la ayuda de un secretario de embajada enviado por el gobierno noruego, llamado Werner, quien respaldó completamente sus actividades y solía permanecer en la sede de José Abascal. Incluso recogía en sus casas a disidentes con un coche propiedad de la legación⁴¹.

Más confusa, como ya se ha apuntado, es la cuestión de la expulsión de Schlayer. Según cuenta el propio representante, en el verano de 1937 la Policía recibió una orden de detención contra él procedente del Ministerio de Estado. Se ha especulado mucho sobre las verdaderas circunstancias de su partida. Ya hemos visto anteriormente la acusación de espionaje basada en su interés en proteger a los presos. La excusa oficial, sin embargo, era una carta que Schlayer había remitido a una compañía de seguros extranjera por una cuestión privada, carta que las autoridades, determinadas a poner fin a las actividades del representante noruego, interpretaron como «una conspiración». Parece que tan endeble fundamento de la orden provocó que el jefe de la Policía de Madrid se negase a aplicarla. En cualquier caso, en ese momento se produce la determinación de Schlayer de

³⁹ En concreto, artículo 8.3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961.

⁴⁰ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera. Pág. 235.

⁴¹ CABEZA DE VACA Y MUNILLA, Amparo (2009). «Bajo cielos de plomo; unas memorias y el diario de Rafael Salazar Alonso». San Sebastián de los Reyes, Madrid, Actas.

abandonar el país: «en vista de todo ello, la cordura exigía que no siguiese exponiéndome a más persecuciones». Moral Roncal⁴² dice que «a comienzos de julio de 1937 [...] el gobierno español le retiró enérgicamente el *exequatur*, sin hacer la menor alusión a la declaración de *persona non grata* que hubiera exigido el *status* diplomático del jefe de misión interino». En realidad, como ya hemos visto, carecía de ese *status* desde diciembre de 1936. Schlayer abandona España, no sin sufrir un postrer incidente fronterizo. Sería su abandono definitivo del ejercicio diplomático y consular: la actuación del representante noruego motivó que enviase una carta airada al ministro Koht renunciando a su puesto consular, que ya no retomaría tras la guerra.

⁴² MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «El asilo diplomático en la Guerra Civil española». Madrid, Actas Editorial.

2. LAS EMBAJADAS EN EL MADRID REVOLUCIONARIO. EL CUERPO DIPLOMÁTICO.

No entra en el objeto de esta monografía el realizar un estudio minucioso de la actuación de todo el Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid, sino sólo el de una de las representaciones. No obstante, conviene esbozar someramente la situación del conjunto de las legaciones en Madrid y de su situación en la retaguardia para una mejor comprensión de la actuación de la de Noruega.

En 1936, el embajador de Chile en España, Alberto Núñez Morgado, era el más antiguo de los acreditados en Madrid, lo que le otorgó la categoría de decano. Se debía esto a que en 1931 se alteró el tradicional decanato del nuncio apostólico. El nuncio era, a la sazón, Federico Tedeschini, pero cuando en 1931 tomó posesión el nuevo presidente de la República, Alcalá Zamora, el Gobierno encargó el discurso oficial de saludo al nuevo presidente al embajador más antiguo en el cargo, que era el de Bélgica. Se negaba así el decanato al nuncio en una plasmación —no poco simbólica, por cierto— de la ruptura con consolidadas tradiciones españolas. Cinco años después, el puesto correspondía por veteranía al representante chileno. En la sede de su embajada, y a veces en otros locales, se celebraban frecuentes reuniones del Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid. Según el propio Núñez Morgado, hasta la llegada del embajador de la Unión Soviética, «en las reuniones que celebra el cuerpo diplomático en esta embajada [la chilena] se sigue con el mejor ambiente y los acuerdos se toman por unanimidad, con lo cual se favorece a todos»⁴³. La presencia de Marcel Rosemberg en calidad de jefe de la legación soviética supuso la presencia de una opinión claramente hostil a la práctica del asilo. Pese a ello, los representantes diplomáticos actuaron corporativamente constituidos en Cuerpo Diplomático, y el decano desempeñó una valiosa labor de interlocutor con el Gobierno republicano.

⁴³ MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «El asilo diplomático en la Guerra Civil española». Madrid, Actas Editorial.

Debe hacerse en este punto un matiz de relevancia. En continuación de una costumbre instaurada en tiempos de la reina María Cristina, durante el verano se establecía el llamado «Ministerio de Jornada» en San Sebastián. El Ministro de Estado coordinaba una suerte de administración veraniega, tradición que no desaparecería hasta 1979. En consecuencia, los embajadores acreditados en nuestro país trasladaban su residencia a la costa vasca para poder despachar con las autoridades gubernamentales y disfrutar de un clima más benigno. El 15 de julio de 1936 se había inaugurado el Ministerio de Jornada, lo que provocó, tal y como reseña Javier Rubio⁴⁴, una división en el Cuerpo Diplomático: algunos embajadores permanecieron en Hendaya o en San Juan de Luz, mientras que otros se retiraron a sus países acreditantes, dejando al cargo de las embajadas a personal con muy poca experiencia o incluso, como en el caso de Noruega, a cónsules honorarios. Las circunstancias obligaron a jóvenes o a legos en la diplomacia profesional a dar talla de su valor ante una situación caótica.

El fracaso de la sublevación en Madrid y la descomposición del Estado republicano dieron lugar a un estado mixto de guerra y revolución que amenazaba gravemente la vida de cualquier desafecto al Frente Popular. En una carta secreta a Sir Anthony Eden, secretario del Foreign Office, Salvador de Madariaga, una de las principales figuras del republicanismo y después del exilio antifranquista, admitía: «No estamos ante una guerra entre legalidad e ilegalidad, ya que, desde las últimas elecciones, los dos o tres elementos de más peso en el Frente Popular, que son indiferentes, o incluso contrarios, a la Constitución, han llevado a cabo políticas arbitrarias y agresivas que el gobierno liberal-demócrata ha sido incapaz de controlar. Obviamente, estas políticas extra-constitucionales se han multiplicado desde el estallido de la revolución»⁴⁵. Estas «políticas arbitrarias» consistieron en una campaña de persecución brutal de cualquier disidencia respecto a los postulados revolucionarios del gobierno, mediante detenciones arbitrarias, saqueos, torturas, ejecuciones sumarísimas, violaciones, incautaciones de bienes y anulación de las mínimas garantías judiciales. Se han barajado cifras de asesinatos entre los 50.000 y los 90.000 en toda la zona controlada por el gobierno republicano. La represión obligó a huir o a asilarse no sólo a abiertos enemigos de la II República, sino también a figuras destacadas de la izquierda o del republicanismo moderado, como Clara Campoamor, Ramón Menéndez Pidal o Gregorio Marañón. No es objeto de esta monografía la cuantificación de las matanzas, ni mucho menos su comparación con las del otro bando, pero sí hay que comprender el contexto en el que se desarrolló la actuación de los diplomáticos para analizar, en términos jurídicos y humanos, las razones de su comportamiento.

Ante esta violencia desatada, los representantes extranjeros, con pocas excepciones, decidieron actuar en auxilio de los disidentes. Edgardo Pérez Quesada,

⁴⁴ RUBIO, Javier, Op. Cit.

⁴⁵ IJC, C 127/4, C7.

a la sazón encargado de negocios de la República Argentina, escribió que «el Cuerpo Diplomático se vio abrumado, a consecuencia de la trágica situación de España, con deberes que excedían, en gran medida, de los que, en tiempos normales pueden corresponder a las representaciones extranjeras, y ello con tan imperiosa urgencia, que no atenderlos hubiera significado traición. Puedo asegurar que todos los diplomáticos dieron en este sentido el máximo rendimiento que podían dar. Se produjo una auténtica competición. Y todos los deberes que con arreglo a nuestra estimación eran ineludibles, se cumplieron». Es posible afirmar, a la luz de los hechos, que las palabras de Pérez Quesada son ciertas: el Cuerpo Diplomático desempeñó unas funciones sobresalientes, desbordando, en aras de la compasión y la humanidad, las que le eran propias por naturaleza.

No todas las legaciones, empero, actuaron con el mismo vigor; ni siquiera en la misma dirección. Las tres potencias de más renombre y fortaleza en aquellos años —el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Soviética— se negaron, por diferentes razones de índole política, a admitir asilados, aunque sólo la tercera materializó su oposición de forma absoluta. La embajada británica, si bien fue remisa a practicar el asilo en sentido estricto, sí destacó en la organización de evacuaciones y en otras tareas humanitarias. Merece ser particularmente citado Edwin Christopher Lance, cónsul honorario británico e ingeniero de profesión, que fue conocido como «Pimpinela Escarlata de la guerra española» por su heroísmo en la salvación de perseguidos. Frente a éstas, hubo otras tres naciones que impulsaron decididamente el asilo: Noruega, Argentina y Chile.

Por cuanto atañe a las cifras, es materia controvertida el número total de personas que se refugiaron alguna embajada o consulado. Nuestro protagonista, Félix Schlayer, cifró los asilados entre 10.000 y 12.000. Sin embargo, dicho cálculo no puede ser más que aproximado, debido a la temprana fecha de su elaboración (1938) y la ausencia de datos fidedignos. En la misma época, los ministros Giral y Negrín propusieron las cifras de 12.000 y 20.000, respectivamente. Núñez Morgado, decano del Cuerpo Diplomático, habló de 15.000. El embajador Javier Rubio, tras cálculos muy rigurosos, redujo la cantidad a una horquilla entre los 7.500 y los 10.000. González Reoyo, en un estudio exhaustivo citado por Moral Roncal, baraja un total de 6.000 asilados⁴⁶. En realidad, la amenaza contra las embajadas imposibilitaba la llevanza de registros completamente fiables, por lo que toda ponderación ha de calificarse necesariamente de incierta. Por otra parte, es menester distinguir entre un número de asilados reales, que residían en las embajadas, y otros inscritos como tales, pero que permanecían en sus domicilios, con una protección mucho más débil: era el caso, frecuentemente, de las esposas e hijos de los asilados reales. Lo único que consta con seguridad es el carácter

⁴⁶ Para las cifras, seguimos las citadas por SCHLAYER, Op. Cit., MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «El asilo diplomático en la Guerra Civil española». Madrid, Actas Editorial, y RUBIO, Javier, Op. Cit.

masivo del asilo, una figura sin precedentes en la historia de la institución, como se apuntará posteriormente, y que dejaría una honda huella en el futuro de la práctica diplomática.

Las circunstancias —en particular, la localización de las embajadas en Madrid, territorio gubernamental hasta el final de la Guerra— hicieron que el fenómeno del asilo se circunscribiera, de manera muy mayoritaria, a los desafectos al gobierno frentepopulista. Pese a ello, no faltan ejemplos contrarios. Al final de la contienda, cuando la victoria nacional iba presentándose como una posibilidad más cercana, elementos republicanos destacados comienzan a solicitar asilo. Así lo ha relatado, por ejemplo, el diplomático chileno Carlos Morla Lynch⁴⁷. La mayoría de las embajadas reaccionaron con generosidad a esta nueva petición, extendiendo su auxilio a quienes lo solicitaban, sin distinción de ideologías. Sin embargo, el alcance cuantitativo de este asilo sería mucho menor, en buena medida porque la mayoría de los líderes frentepopulistas ya no se encontraban en Madrid en abril de 1939.

En cuanto al *status* diplomático, tanto el referido a la misión como el que se vincula a la persona del representante, fue violado en numerosas ocasiones. En algunos casos, se produjo un asalto violento de legaciones como consecuencia de un asalto por parte de los milicianos y la policía, como ocurrió en los casos de Finlandia, Perú, Brasil o Turquía. Particularmente curioso resulta el caso del bombardeo de la embajada británica, que resultó ser una operación de bandera falsa. Tras el ataque, que causó varios heridos y grandes destrozos, el gobierno del Frente Popular se apresuró a solicitar un apoyo firme del gobierno del Reino Unido. Bien al contrario, el efecto fue justo el opuesto. «Nuestra investigación», explicó el secretario de la embajada, «probó sin lugar a dudas que el avión que nos atacó pertenecía a los leales. Según parece, son capaces de cualquier cosa con tal de asegurarse la intervención británica»⁴⁸. Por lo que se refiere al *status* personal, y sin ánimo de ser exhaustivos, pueden mencionarse los tiroteos contra los domicilios de los representantes de China y Alemania en Madrid en julio de 1936; el secuestro y tiroteo por milicianos anarquistas de Jacques de Borchgrave, diplomático belga⁴⁹; o los fusilamientos del cónsul austriaco en Bilbao, Wilhelm Wakonigg, y del cónsul del Paraguay, Martínez Arias⁵⁰. También fueron viola-

⁴⁷ MORLA LYNCH, Carlos (1939). Informes diplomáticos sobre la Guerra Civil española.

⁴⁸ Testimonio recogido en KNOBLAUGH, H. Edward (1967), «Corresponsal en España». Madrid, Fermín Uriarte, pág. 130.

⁴⁹ *Causa General*: «Las investigaciones judiciales practicadas desde 1939 por la Justicia nacional, han puesto en claro que, detenido el Barón de Borchgrave el 20 de diciembre de 1936 por los agentes de Servicios Especiales, fue primeramente conducido a una «checa» [...] en la que permaneció algunas horas, y trasladado desde allí a la calle de Serrano, número 111, donde funcionaba el Comité Regional de la CNT, [...] Acordado el asesinato de Borchgrave, el crimen se realizó en el kilómetro 5 de la carretera de Chamartín a Alcobendas, donde fue hallado el cadáver».

⁵⁰ El episodio se narra, aunque de forma notablemente sesgada, en NIEBEL, Ingo (2009): «Al infierno o a la gloria: vida y muerte del cónsul y espía Wilhelm Wakonigg en Bilbao, 1900-1936». Irún, Alberdania.

das y «paseadas» las hermanas del vicecónsul del Uruguay en Madrid, Dolores y Consuelo Aguiar-Mella Díaz⁵¹, en septiembre de 1936. Estas conductas generaron no pocas denuncias y protestas, que llegaron a la ruptura de relaciones entre España y Uruguay, así como a la reclamación del gobierno belga ante el Tribunal Internacional de La Haya por el asesinato de su representante.

Además de estos casos, en el Madrid en guerra sucedieron otros tan trágicos como peculiares. Cabe destacar, por ejemplo, la organización, por parte de los servicios secretos frentepopulistas de una falsa legación, la «embajada de Siam». En local situado en la céntrica calle Juan Bravo, número 12, se fingió una embajada del reino asiático con todo detalle ornamental. La operación, dirigida por Antonio Verardini Díez de Ferreti, confidente de los servicios especiales del Ministerio de la Guerra, comenzó por una infiltración en ambientes desafectos con la oferta de un refugio seguro. Se instalaron micrófonos en las habitaciones para obtener información. Los falsos «asilados» fueron después conducidos a la Brigada de Investigación Criminal, gestionada por la llamada Brigada del Amanecer; casi todos desaparecieron⁵². El fraude irritó al general Miaja, que lo consideró un grave desprestigio para la imagen del Gobierno. A la inversa, constan casos de personas que, sumidas en la desesperación, optaron por izar una bandera en un edificio desvinculado de cualquier embajada con el fin de protegerse. Así sucedió en San Sebastián con una familia amiga del presidente filipino, que utilizó la bandera del país asiático sin saber que éste carecía de representación en España, por haberla encomendado a la embajada estadounidense⁵³: la treta les sirvió para salvar la vida.

Al margen de las embajadas, pero con una relación estrecha con éstas, se encontraba la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja. Sus representantes mantendrán una actitud constante de ayuda al Cuerpo Diplomático, acompañándolos en sus gestiones y respaldándolos en sus denuncias. El primer delegado, y el más estrecho colaborador de Schlayer, fue el suizo George Henny, cuyo avión, un Potez 54 propiedad del Gobierno francés, fue derribado por la aviación frentepopulista cuando se dirigía a Ginebra para relatar lo que había visto en España. Aunque no hablaba español, su labor fue sumamente meritoria. Lo sustituyó provisionalmente el doctor Vizcaya y finalmente asumió el puesto

⁵¹ *Causa General*: «Fueron detenidas por milicias comunistas de la Pasionaria el 19 de septiembre de 1936, habiendo aparecido en la carretera de Andalucía, el día 20, los cadáveres de ambas víctimas (...); brutal crimen que determinó la ruptura de relaciones entre el Gobierno uruguayo y el Gobierno marxista español». En la Causa General se anexan fotografías de sendos cadáveres.

⁵² *Causa General*: «El Jefe de Servicios Especiales [...] decidió fingir una Embajada bajo el pabellón de Siam, en la que Verardini actuaría como Embajador; la finalidad de esta maniobra era atraer a dicho local personas de buena posición económica y deseosas de hallar un amparo eficaz en medio de la inseguridad en que vivía Madrid, con el deliberado propósito de robarlas y asesinarlas». Verardini había contraído matrimonio poco antes con Lupe Sino, quien años después sería novia del torero Manolete.

⁵³ BULLÓN DE MENDOZA, Álvaro (2000): *Historias orales de la Guerra Civil española*. Barcelona.

el también suizo Marcel Junod, quien ejercería sus funciones durante la mayor parte de la contienda, desde Madrid o desde Ginebra. Pese a que entonces las Convenciones de Ginebra no eran de aplicación a los conflictos civiles y el CICR aún no tenía el cometido de asistir a las víctimas de los conflictos internos, los tres participaron de un modo muy activo en los intentos de humanización de la Guerra: gestionaron canjes, visitaron prisiones y desempeñaron una útil interlocución con las autoridades, en coordinación con la de los diplomáticos.

Puede concluirse, en suma, que la situación del Cuerpo Diplomático en su conjunto era muy compleja. Los representantes internacionales estaban sometidos a presiones y ataques que, constituyendo violaciones claras del *status* diplomático, hacen aún más meritoria su coordinación y su labor humanitaria.

3. EL «GROSS ASYL NORUEGA».

3.1 Presupuestos jurídicos: la cuestión del asilo diplomático en 1936.

El asilo concedido por la legación Noruega, como todos los elementos jurídicos que atañen al caso que estudiamos, debe examinarse a la luz de la normativa vigente entre 1936 y 1939. Ello implica abordar el problema de la ausencia de normas escritas, pues aún quedaba lejana la Convención de Viena de 1961 y la propia visión doctrinal del *status* era distinta a la que hoy impera.

Aunque la tesis de la extraterritorialidad ya estaba entonces superada por la doctrina más rigurosa, su sombra seguía predominando en la conciencia pública y, al menos implícitamente, entre los propios diplomáticos. Esta idea, sin predicamento en la actualidad, consistía en una ficción según la cual los edificios y terrenos pertenecientes a la misión diplomática eran parte del territorio del Estado representado. Así lo dice Schlayer, al explicar que los asilados «allí [en la legación noruega], gracias a la extraterritorialidad reconocida, estaban a salvo»⁵⁴. Siguiendo esta tesis, que encuentra sus raíces en Hugo Grocio, el edificio del consulado noruego en Madrid y sus locales anexos se consideraban un territorio tan noruego como el de una vivienda de Oslo. Tanto es así que Schlayer, en una expresión no exenta de humor pero fiel a su sentir real, se refiere en su obra en varias ocasiones a los locales de la embajada como «Noruega», siempre entre comillas: «en ‘Noruega’, por entonces, vivíamos horas tranquilas»⁵⁵. O, en otro pasaje: «expliqué al portero [...] que, desde ese momento y en lo sucesivo, el territorio noruego empezaba en el umbral de la puerta». También Agustín de Foxá ilustra esta concepción en su novela *Madrid, de Corte a checa*:

«La ficción de la extraterritorialidad tomaba realidad en aquella revolución, y los comités y los sindicatos, que cuidaban tanto la cuestión internacional, paraban a sus hordas ensangrentadas ante las verjas de los jardines impregnados del tabú diplomático. No comprendían bien los milicianos:

⁵⁴ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera. Pág. 60.

⁵⁵ Íbid, pág. 59.

—No sé; dicen que esto es la Argentina. Cuando ellos lo dicen...»⁵⁶

Con independencia de la teoría en boga, lo cierto es que se reconocía a los edificios de las misiones diplomáticas, por vía consuetudinaria y en ausencia de regulación escrita, la inviolabilidad o inmunidad de coerción. Esto supone el presupuesto básico para el asilo diplomático: sólo en un edificio inviolable se podrá acoger a quien en cualquier otro lugar sería detenido o atacado. Este privilegio tiene dos vertientes: una pasiva —el Estado receptor debe abstenerse de ejercer su autoridad en los locales de la misión— y otra activa —debe proteger la misión frente a todo acto que contra ella pueda intentar cualquier persona o grupo—. En el caso español, ante la situación bélica y la proliferación de partidas de milicianos integrados en el Estado republicano, pero con dirección independiente y casi anárquica, ambas vertientes mantenían una relación muy estrecha.

En la Convención de Viena de 1961, en concreto en el primero de sus artículos, se afirma la inviolabilidad de «los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario, utilizados para las finalidades de la misión». En 1936, aun en ausencia de norma escrita, los usos eran similares. Así, en la Guerra de España se generalizó el uso —antes excepcional— de establecer «locales anexos» a la misión, como consecuencia de la necesidad de espacio para los asilados. En todos estos espacios son de aplicación las dos facetas mencionadas de la inviolabilidad. En cualquier caso, y frente lo que algunos han aventurado, no debe confundirse esta ampliación del espacio de las legaciones con la vieja «franquicia de cuartel». Esta figura, que perduró en casos concretos hasta las primeras décadas del XIX, extendía la inmunidad a todo el vecindario de la embajada. En el caso que estudiamos, si se ampliaban los locales adquiriendo otras fincas colindantes o próximas era únicamente por la necesidad perentoria de espacio, y la protección cubría solamente a las viviendas o edificios concretos, pero en ningún caso al entorno.

En vista de lo expuesto, si bien el nacimiento de la institución del asilo se pierde en la noche de los tiempos, podemos hallar el nacimiento de una de sus formas, el asilo diplomático, en el momento de la generalización de las misiones permanentes. Al reconocerse, por vía de la costumbre, la franquicia de hotel —esto es, la inviolabilidad de los locales de la misión—, surgió como consecuencia lógica la posibilidad de acoger a perseguidos en los mismos. Coincidió este nacimiento del asilo, en el siglo XVII, con la crisis del asilo religioso —o acogimiento a sagrado—, que había constituido una asentada costumbre en la órbita cristiana. Curiosamente, como refiere el profesor Vilariño, este primer asilo diplomático aludía solamente a «los delincuentes comunes, excluyéndose a los delincuentes políticos»⁵⁷. Será tras la Revolución Francesa, en medio de la agi-

⁵⁶ FOXÁ, Agustín de (1938). «Madrid, de Corte a checa». Salamanca, Jerarquía.

⁵⁷ RAMÍREZ SINEIRO, José Manuel (2013): «El asilo diplomático: connotaciones actuales de un atavismo internacional». *Misión Jurídica*, n.º 5, págs. 85-120.

tación política que conmocionó Europa en las sucesivas oleadas revolucionarias, cuando el asilo diplomático experimente un giro copernicano: pasa de dirigirse a los delincuentes comunes, excluyendo a los políticos, a centrarse precisamente en la defensa de los perseguidos ideológicos.

La institución del asilo mostró desde el inicio un singular vigor en España. Ya el emperador Carlos I quintaesenció la figura al disponer «que las casas de los Embajadores sirvan de asilo inviolable, como otrora los templos de los dioses, y que no se permita a nadie violar este asilo, cualquiera que sea el pretexto invocado». Consta un caso singular en 1726: Juan Guillermo Ripperdá, diplomático y aventurero que llegó a ser Secretario de Estado de Felipe V, cayó en desgracia y se refugió en la legación británica. Empero, al tratarse de un asunto político, el Consejo de Castilla se negó a conceder el salvoconducto y el duque de Ripperdá fue sacado a la fuerza de la embajada y conducido a prisión. En las décadas centrales del XIX, la institución conocería una notable expansión en nuestro suelo, en el marco de las encarnizadas luchas políticas. Por ejemplo, en 1841 y en 1843, D'Alborgo, diplomático danés en Madrid, concedió asilo a numerosos enemigos de Espartero, llegando a ser reconocido como «Barón del Asilo». En 1875, el ministro de Estados Unidos en Madrid, para justificar la concesión de asilo, señaló que era práctica común en España. Incluso el general Serrano gozó del amparo de la embajada británica.

Pero será Hispanoamérica, probablemente por irradiación peninsular española, el escenario de una generalización del asilo en embajadas y en barcos de Estado, hasta el punto de representar un hecho casi constante a lo largo del XIX. Figuras de la talla del caudillo argentino Juan Manuel de Rosas o del general peruano Canseco salvaron la vida gracias a la protección de otros países, americanos o europeos. Es probable que esta profusión de asilados explique que sea Iberoamérica el escenario de las primeras —y casi únicas— regulaciones positivas de la institución: el Tratado de Derecho Penal de Montevideo de 1889, la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, la Convención sobre Asilo Político de Montevideo en 1933 —la primera que diferencia el asilo diplomático del territorial— y, en particular, la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954. A lo largo de estos textos convencionales se fue plasmando una regulación según la cual todo Estado podía conceder asilo «en la medida en que, como un derecho o por humanitaria tolerancia, lo admitieren el uso, las Convenciones o las leyes del país de refugio» (Convención de La Habana), y con una serie de requisitos relativos a la forma y fondo, si bien no estaba obligado a concederlo ni tenía que explicar por qué lo negaba. El denominador común básico de estas regulaciones pivota en torno a dos requisitos: que la persecución al asilado tenga su génesis en «motivos o delitos políticos», y que exista «urgencia» en la concesión del asilo. Cuestión particularmente problemática fue la distinción entre delitos —y, por ende, delincuentes, y posibles asilados— políticos y comunes.

La Convención de Caracas zanjó dicha cuestión estableciendo que corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución, así como de la existencia o no de urgencia en el caso. Años después, la Corte Internacional de Justicia matizará, en su resolución al asunto Haya de la Torre que enfrentaba a Colombia y Perú⁵⁸, ciertos extremos de la institución regional del asilo diplomático, como se analizará más adelante.

Así, desde finales del XIX se produce un desdoblamiento entre dos figuras que no deben confundirse. La primera es el asilo diplomático *de iure*, que precisa de un instrumento jurídico concreto para ser llevado a la práctica y que ha acabado por confinarse al ámbito iberoamericano. La segunda es el asilo diplomático de hecho, sin más sostén legal que la propia inviolabilidad de los locales, y que se reserva a situaciones de grave urgencia: guerras, revoluciones, inestabilidad social o severas alteraciones del orden público. El primero implica la obligación de facilitar la evacuación del asilado. Explica la profesora Mangas Martín que «la gran mayoría de los Estados rechaza la institución iberoamericana del asilo diplomático, reaccionando contra esa gran extensión de la inviolabilidad de la Misión diplomática, [mientras que] autorizan, con fundamento en la misma, el refugio temporal por razones humanitarias en circunstancias extremas o excepcionales, en los que la vida o la integridad de las personas sufran un inminente peligro»⁵⁹. A título de ejemplo de esta vertiente deben traerse a colación, por su cercanía temporal a los sucesos de 1936, los episodios de asilo durante la primera Guerra Sino-Japonesa o el refugio concedido a numerosos «rusos blancos» tras la revolución soviética de 1917.

Debemos buscar en esta segunda figura, y no en el asilo reglamentado de corte americanista, el andamiaje normativo que hizo posible la labor de Schlayer y del resto de diplomáticos acreditados en España, por cuanto no existía una base positiva que facilitase el asilo o el salvoconducto, sino una mera pantalla protectora para los locales que, como veremos, resultó ser en ocasiones de una extrema debilidad. En la España de los años treinta no había, pues, un «derecho al asilo diplomático», sino que la mera inviolabilidad supuso la premisa para una vastísima labor humanitaria.

En el Madrid en guerra se añade un elemento adicional de duda: en algunos casos, el asilo se realizó al amparo de oficinas consulares. Se trataba de un hecho sin precedentes: ni siquiera los países hispanoamericanos, tan generosos con el asilo, habían reconocido jamás su extensión a los locales vinculados a la institución consular. Pero, salvando el caso singular de Málaga⁶⁰, no puede hablarse de un novedoso «asilo consular»; en realidad, los edificios que antes de la guerra

⁵⁸ Fallo de 13 de junio de 1951.

⁵⁹ Citada por RAMÍREZ SINEIRO, José Manuel, Op. Cit.

⁶⁰ El caso ha sido muy bien estudiado por MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2005): «El asilo consular en Málaga (1936-1939): humanitarismo y diplomacia».

habían sido oficinas consulares se utilizaron como meros apéndices de los locales diplomáticos, extendiendo a ellos el asilo. Puede encajarse en esta figura la acción de Schlayer. Al comienzo, ofreció asilo diplomático en sentido estricto, y tras la pérdida de su *status* mantuvo esta política sin desvincularse de la representación diplomática noruega. Era, pues, asilo diplomático, y no asilo consular.

3.2 La concesión del asilo y la entrada en la legación

Noruega no poseía en 1936 ningún edificio en propiedad en Madrid. La cancillería estaba en un inmueble alquilado que se cerrará al comienzo de la guerra. En la calle Abascal, 27, también en régimen de alquiler, estaba la residencia del embajador. En la numeración actual, el portal corresponde al número 47. Como reflejo de una costumbre extendida entre las legaciones diplomáticas en aquel Madrid convulso, Schlayer decidió «ocupar, para la Legación, dos viviendas de la misma casa que estaban vacías, con el fin de protegerlas de las innumerables organizaciones recién fundadas que podían establecerse en ellas»⁶¹. Estas sedes fueron las primeras bases físicas de un asilo que pronto desbordaría tan escaso espacio. Así, unas pocas semanas después, Schlayer decide «hacerme con toda la casa, [el número 27] de catorce viviendas, dos por planta, para la legación», lo que logra sin excesivas dificultades. Era un edificio de trazos modernistas diseñado por el arquitecto vasco Manuel Ignacio Galíndez Zabala en 1926. Antes de la Guerra, había sido el hogar de numerosas familias de la alta sociedad madrileña, hasta el punto de ser conocido popularmente como «la casa de todos». Contaba con terraza y gran profusión de balcones, ventajas de las que los asilados no pudieron apenas disfrutar durante el tiempo de su refugio, debido a la obligación de riguroso aislamiento. Pronto el espacio se queda pequeño y Schlayer consigue nuevas viviendas en el edificio colindante, el portal número 25.

En el distrito en el que se encontraba la embajada, Chamberí, se han contabilizado un total de cuarenta checas y lugares de represión de disidentes⁶², con plenas facultades para realizar detenciones, torturas, requisas y asesinatos. Fue especialmente célebre el Ateneo Libertario de Chamberí, con sedes en las calles Génova y Martínez Campos. En la misma calle José Abascal se encontraban edificios significativos de la estructura de poder republicana, como la sede del Socorro Rojo (en el número 39) o el cuartel de milicianos y centro de intendencia que se situó en el Asilo-Hospital de las Hijas de la Caridad (después del asesinato del capellán, la

⁶¹ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera. Pág. 60.

⁶² Según cálculos de IZQUIERDO ÁLVAREZ, Sara, en «Las Checas del Madrid republicano: un ejemplo de investigación multidisciplinar». APORTE, 79, año XXVII, (2/2012).

⁶³ «El día 26 de julio de 1936, un grupo de milicianos de ambos sexos, armados todos ellos, invadieron por la fuerza y violencia el Hospital-Asilo de Convalecientes, e intimidaron a la Superiora y Comunidad, dando la orden de salir y abandonar el Centro, después de haber matado al capellán que nos decía la Misa. Replicando la Superiora que no reconocía en ellos autoridad alguna a quien tuvieran que obedecer, contestaron que si no salían por las buenas, vendrían en seguida unos cien individuos más

profanación de la iglesia y el saqueo de todo el edificio)⁶³. Por otra parte, la calle José Abascal también acogía las instalaciones de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja, un importante apoyo para la labor de Schlayer.

La primera familia en acogerse al asilo diplomático en la legación noruega vivía antes en el propio bloque, y se sentía amenazada a causa de los varios registros sufridos por las autoridades. Pocos días después llegó la familia de Ricardo de la Cierva y Codorniú, abogado de la embajada, cuya casa había sido registrada ya doce veces. Así el número de acogidos fue aumentando hasta conformar lo que Schlayer denomina el «Gross Asyl Noruega» (el «Gran refugio de Noruega»), que en el momento de apogeo llegará a acoger a unas 900 personas.

El encargado de negocios, ante el aluvión de peticiones de asilo, estableció unos requisitos que él mismo explica en su libro⁶⁴. El primero era la «acreditación de la persecución» producida en el momento o inminente, sin motivo justificado y «no procedente del Gobierno, sino de bandas incontroladas que actuaban a su albedrío». Era el segundo el de «no ser elemento activo con participación en actuaciones hostiles al Gobierno, ni tener relación de empleo con el mismo». Al comienzo de la Guerra, hubo embajadas que limitaban el asilo a los extranjeros, pero en general dicha exigencia decayó muy pronto, y en el caso de Noruega nunca llegó a presentarse.

Más allá de los requisitos, el inmenso número de refugiados, unido al temor a la infiltración de provocadores o espías, complicaba enormemente la búsqueda de una plaza segura. Los perseguidos utilizaban todos sus recursos para encontrar una vacante. El conocimiento previo de algún diplomático, la recomendación de otros asilados o los vínculos laborales o de amistad con la representación eran algunas de las más frecuentes vías para conseguir el asilo. Acabó por constituirse en la práctica un sistema de recomendación en cadena, en el que unos refugiados abrían la puerta a otros, y así sucesivamente. Cualquier contacto era útil para salvar la vida. Pedro Rodríguez-Ponga, por ejemplo, contactó con su vieja institutriz alemana, que conocía a Schlayer y le facilitó el asilo⁶⁵. En el caso de la familia Isasa, el intermediario fue un dentista norteamericano al que nunca pudieron localizar para agradecerle su gesto. Por su parte, Abundio García Román, un joven sacerdote que había logrado salir de la cárcel, se refugió gracias a un familiar del barón de Satrústegui y a una religiosa Esclava del Sagrado Corazón de Jesús⁶⁶. Hay constancia de dos personas que fueron asesinados por

del pueblo y se encargarían de sacarnos a la fuerza. En vista de ello, salimos en un coche de seguridad». Testimonio de la Hermana sirvienta Sor María Díaz, de 16 de febrero de 1941.

⁶⁴ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera. Pág. 62.

⁶⁵ TP Rafael Rodríguez-Ponga Salamanca, 2 de septiembre de 2014.

⁶⁶ LINIÉS, Alberto (1999): «Abundio García Román. Una vida para el mundo del trabajo». Madrid, HHT.

⁶⁷ MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «El asilo diplomático en la Guerra Civil española». Madrid, Actas Editorial, pág. 224, y «Aristócratas muertos en la Guerra Civil española», de Alfonso BULLÓN DE MENDOZA. Revista Aportes, marzo de 2000, pág. 86.

las milicias cuando realizaban gestiones para entrar en los locales noruegos: Fernando Carvajal, marqués de Goubea, y el duque de Hornachuelos, quien retrasó el ingreso con la intención de proteger a su madre⁶⁷. Por otra parte, no eran raros los casos en los que una persona se veía obligada a cambiar de refugio: es el caso, por ejemplo, del general retirado Emilio Fernández Pérez, que llegó a la embajada noruega tras haber pasado previamente por las de México y Suecia⁶⁸, o del de Leopoldo Huidobro, a quien citaremos profusamente de ahora en adelante, que procedía de la de Finlandia⁶⁹. Este peregrinar por distintos locales entrañaba un serio riesgo, ya que la condición de asilado no persistía fuera de la sede.

El inicio del asilo venía marcado por la entrada material en los edificios de la legación, que no siempre resultaba fácil. Siguiendo al profesor Moral Roncal, había dos medios principales para acceder: la entrada a pie y el traslado en un vehículo de la propia misión. La primera de ellas no era sencilla, pues a la puerta de las embajadas se situaban guardias nacionales, guardias de asalto o milicianos frentepopulistas, que en muchos casos detenían a quien iba a solicitar asilo. En el caso noruego, eran seis los guardias de asalto que custodiaban la puerta en el exterior, mientras que en el interior los propios refugiados guardaban la seguridad del edificio. La triquiñuela más habitual era la de pretextar que se acudía a la embajada a realizar algún trámite, a ser posible acompañado por un diplomático. Respecto a los vehículos, aquéllos que lucían la bandera de un país extranjero eran relativamente respetados por las fuerzas de seguridad, por lo que en muchos casos se utilizaron como medio de acceso a los locales en cuyo interior se practicaba el asilo. Noruega poseía dos camiones, que se usaron ocasionalmente para introducir asilados por la puerta de carruajes, y algún coche. En los arriesgados traslados solía hacer de intermediario un hombre llamado Constancio de Lafuente, de quien no tenemos información.

3.3 El perfil de los asilados

Se ha dicho que los refugiados en las embajadas combinaban la heterogeneidad social con la homogeneidad ideológica. Un repaso somero de las identidades, tanto en la sede de Noruega como en el resto de legaciones, lleva a una conclusión distinta: los asilados eran distintos tanto en orígenes como en ideas, más allá de una general desafección hacia los revolucionarios.

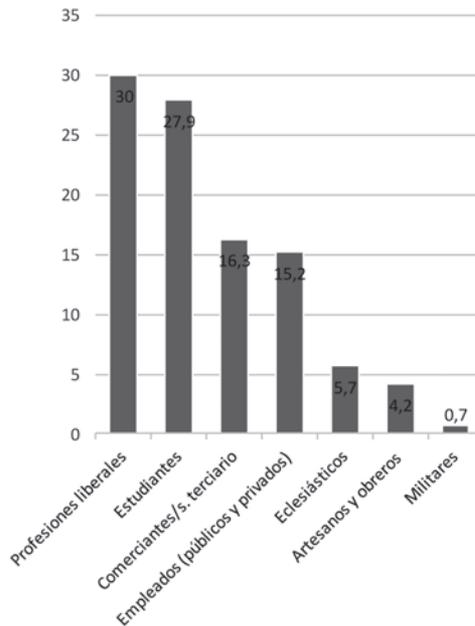
En efecto, la diversidad social era la principal característica de los refugiados en la sede de Noruega. En ella convivieron aristócratas y empleados domésticos, profesionales liberales y obreros, hombres de letras y personas de cultura limitada. Sin embargo, el grupo social predominante era el de los profesionales con ca-

⁶⁸ Testimonio de su hija Leonor en GUTIÉRREZ-RAVÉ, José (1942), «¿Cómo se liberó usted?», Madrid, edición del autor.

⁶⁹ HUIDOBRO, Leopoldo (1938): «Memorias de un finlandés». Madrid, Ediciones Españolas.

rreras superiores. En comparación con otras embajadas, es inferior el porcentaje de militares. En cambio, era muy significativa la presencia de consagrados, hasta el punto de que Montero dice⁷⁰ que «dio cabida a la concentración más numerosa de eclesiásticos de que se tiene noticia». En su testimonio, Huidobro habla de «cincuenta sacerdotes» en la legación y de «ocho padres jesuitas», y también hay constancia de la presencia de varias religiosas. Con datos de archivo, el profesor Moral Roncal ha estimado la presencia de un total de sesenta y cinco sacerdotes⁷¹, mientras que Montero habla de treinta y tres sacerdotes, veinte monjas y doce jesuitas⁷². Coincide con estas cifras Juan de Isasa, quien habla de «varias docenas de sacerdotes, de los que diez o doce eran jesuitas». Las divergencias pueden deberse a haber utilizado como punto de referencia de la estimación un distinto lapso temporal, o bien a disociar los refugiados de José Abascal, 25 y los del número 27. En otro orden de cosas, Pedro Rodríguez-Ponga recordaba la abundancia de ingenieros, que se servían de sus conocimientos para procurarse conexiones telefónicas. También era numerosa, activa y cohesionada la comunidad de los juristas.

Composición de la colonia de asilados de Noruega



⁷⁰ MONTERO MORENO, Antonio (1961): «Historia de la persecución religiosa en España». Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, pág. 204.

⁷¹ MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2013). «An Analysis of Foreign Diplomatic Aid to the Catholic Clergy during the Spanish Civil War (1936–1939)». *Religions*, 4, págs. 96–115.

⁷² MONTERO MORENO, Antonio (1961): «Historia de la persecución religiosa en España». Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.

Partiendo de los datos que aporta el embajador Javier Rubio, que ha trabajado con las listas de evacuación presentadas al gobierno, hemos elaborado el siguiente cuadro sobre la composición socioprofesional de la colonia de asilados de Noruega. Se incluyen sólo los varones de entre 20 y 45 años, que constituían la inmensa mayoría de los asilados reales.

La composición nacional era mucho más homogénea: la práctica totalidad de los protegidos eran españoles. Sólo tenemos noticia de un extranjero: un ruso blanco llamado Vadin Kilimenko, que había perdido a toda su familia en la guerra de su país. Tras huir de la embajada, Kilimenko se alistó con una treintena de compatriotas en el Tercio de Requetés María de Molina; durante los combates perdió las dos piernas⁷³. No consta que hubiese asilados de nacionalidad noruega.

Por lo que atañe al campo de las ideas, aunque el gobierno del Frente Popular trató de descalificar a los beneficiarios del asilo presentándolos como un homogéneo reducto fascista, la realidad es mucho más matizada. A este respecto, Gregorio Marañón, que pocos años antes había aplaudido la proclamación de la II República y tuvo ocasión de visitar varias embajadas al principio del conflicto, escribió:

«El número de asilados que pueden considerarse como gente de derechas es escasísimo. La mayoría son personas aterradas por el espectáculo diario de las persecuciones, que alcanzan a los medios de los liberales de siempre, e incluso republicanos. Disimular esto es faltar a la verdad. [...] Yo no puedo darle a usted los nombres de las personas de izquierdas, absolutamente neutras, que han tenido que esconderse por el justificado temor de perder la vida»⁷⁴.

Los protegidos, ciertamente, sufrían persecución, directa o indirecta, por causas muy diversas: la militancia en partidos conservadores, el catolicismo notorio y las ideas monárquicas, falangistas o carlistas eran las más frecuentes, aunque no las únicas. El sacerdocio o la condición de religioso, o incluso la posesión de un título de nobleza, se convertían en serias amenazas para la vida. En otros casos, la huida se debía sólo a un terror difuso hacia las matanzas, sin existencia de amenazas concretas. Esto generaba una cierta diversidad ideológica, en el marco de la desafección hacia los revolucionarios. Un ejemplo: en la sede Noruega, los falangistas convivieron con el general Vives, de ideas liberales y catalanistas y amigo personal de Francésc Macià. Hubo también un destacado nacionalista vasco, Ostria, encargado del negociado sobre presos y desaparecidos que creó el ministro peneuvista Manuel de Irujo. Su excesivo celo en la visita a las checas y la marcha del ministro a Barcelona le hicieron temer por su vida y se acogió a la protección del país nórdico a finales de 1936⁷⁵. Pero puede decirse que en general primaban los sentimientos conservadores y monárquicos, más o menos apasionados.

⁷³ CABEZA DE VACA Y MUNILLA, Amparo (2009). «Bajo cielos de plomo; unas memorias y el diario de Rafael Salazar Alonso». San Sebastián de los Reyes, Madrid, Actas.

⁷⁴ Carta al embajador Edwards de 26 de enero de 1937, citada por RUBIO, Javier, Op. Cit., pág 474.

⁷⁵ GALÍNDEZ, Jesús de, Op. Cit., págs. 43, 44 y 56.



La bandera de Noruega estaba presente en la pared, y también en las solapas de algunos asilados. SC-R

Entre los asilados más célebres de la sede de Noruega se encontraban el ex ministro, ex fiscal general de la República y diputado Antonio Taboada; Juan de la Cierva, también ex ministro de Alfonso XIII; el exministro y general Pedro Vives Vich; el fiscal Leopoldo Huidobro; el sacerdote y erudito Baltasar Cuartero; Fernando María Castiella, jurista y futuro ministro de Asuntos Exteriores; los jesuitas Leguina y García Polavieja; José María Otero de Navascués, científico; el general retirado Emilio Fernández Pérez, participante en el desembarco de Alhucemas y en la Sanjurjada de 1932; el arquitecto, urbanista y concejal monárquico César Cort; el arquitecto Pedro Muguruza, que iniciaría años después las obras del Valle de los Caídos; José Rodríguez Sedano, famoso violinista; o el carismático sacerdote Rafael García Tuñón, conocido como «el abuelo», rector del Seminario de Madrid, entre muchos otros. Tras la guerra, una parte de los asilados pasó a desempeñar importantes labores en la política o en la sociedad. De la embajada noruega, por ejemplo, saldrían dos futuros ministros (el citado Castiella y Ricardo de la Cierva y Hoces, que era un niño a su paso por la legación), dos embajadores de España (José María Doussinague y Salvador García de Pruneda, también afamado novelista) o un síndico de la Bolsa de Madrid (Pedro Rodríguez-Ponga), así como otras personalidades muy destacadas en los ámbitos de la justicia, el Derecho o la religión. La mayoría de los refugiados, no obstante, eran personas anónimas, y siguieron siéndolo tras su liberación.

3.4 La vida en los locales

Una vez que el asilado había entrado en los locales de la legación y había sido admitido por el jefe de la misma, estaba protegido por la inviolabilidad de la misión. Pero el asilo podía prolongarse durante meses o incluso años, periodo durante el cual cientos de refugiados se hacían en difíciles circunstancias en

un lugar que no estaba concebido para tales menesteres. Imposibilitados de pisar la calle, gesto que podía significar el cautiverio o la muerte, y carentes de alimentos, calefacción y bienes básicos, los protegidos de Schlayer pasaron largos días de privaciones.

La legación de Noruega, como se ha dicho antes, se había extendido hasta ocupar doce viviendas, cada una de las cuales acogía a entre sesenta y cinco y ochenta personas que habían de dormir en colchones sobre el suelo. En total, por tanto, llegó a haber unas novecientas personas refugiadas. Cada uno de los doce pisos tenía un Jefe que respondía, a su vez, ante un Jefe de Administración. Además de las dependencias destinadas a habitación, la representación contaba con dos salones para enfermería donde los médicos asilados atendieron varios partos y algunas enfermedades. Frente a otras legaciones, la de Noruega se caracterizó por la rigurosa gestión de las tareas. Unas —guisar, lavar, planchar— eran confiadas a las mujeres, mientras que los hombres se encargaban de limpiar las habitaciones, acarrear carbón y leña, pelar patatas y auxiliar en la cocina. Correspondía al Jefe de Piso la distribución de las faenas. El encargado de negocios ironiza en su libro sobre el «comunismo ideal» de su legación: «Cada uno trabajaba para todos y se daba literalmente el caso de que una duquesa lavara la ropa de su criada, cuando a ésta le tocaba la semana de cocina y a aquélla la semana de colada».

Presume Schlayer de que «el consulado de Noruega era conocido en Madrid por la alimentación y cuidados convenientes que dispensaba a sus refugiados», pero en el Madrid sitiado no resultaba sencillo abastecer de comida a novecientas personas. El ingenio era necesario: por ejemplo, Schlayer cuenta que la misión Noruega había «controlado» varias vacas y era propietaria de otras en proindiviso con otras embajadas. En cuanto a otros alimentos, los vehículos que poseía la legación habían de trasladarse a puntos tan lejanos como Almería o Valencia para comprar víveres, sirviéndose en ocasiones del trueque. En 1937, ante la hambruna general, una comisión conjunta del Cuerpo Diplomático importó alimentos de Marsella. También había individuos anónimos que enviaban víveres a la sede, como recordaba —agradecido— Pedro Rodríguez-Ponga⁷⁶. El hambre se intensificó en los primeros meses de 1938. En ciertos momentos, los acogidos tenían que mantenerse quietos durante todo el día para consumir la menor energía posible; no eran raros los mareos ni los desvanecimientos de debilidad. Según Huidobro, muchos días sólo podían comer «setenta y cinco gramos de garbanzos al mediodía y setenta y cinco gramos de algarrobas por la noche»⁷⁷, y ni siquiera esa parca dieta estaba garantizada.

En un plano menos material, es indudable que la convivencia de cientos de personas en un espacio pequeño resultaba hartamente difícil. La propia naturaleza del

⁷⁶ TP Rafael Rodríguez-Ponga Salamanca, 2 de septiembre de 2014.

⁷⁷ HUIDOBRO, Leopoldo, Op. Cit., pág. 219.

asilo implica la incomunicación con el exterior, lo que contribuía a endurecer la experiencia. El juego —ajedrez y naipes, sobre todo—, la lectura, el estudio, la escritura o el dibujo eran algunos de los divertimentos de los cautivos. Algunos, como Pedro Rodríguez-Ponga o Vicente Rodríguez Casado, aprovecharon el tiempo para aprender idiomas de forma autodidacta⁷⁸. Juan de Isasa y Adaro encontró su entretenimiento en la marquetaría: con cajas de puros, una lima y un bistrú fabricó un velero nórdico⁷⁹. Según describió Leopoldo Huidobro⁸⁰,

«la vida en la embajada es monótona y aburrida. La incomunicación con el resto del mundo y aun con la calle en Madrid, es casi absoluta. Únicamente por las noches, al oír la radio de Salamanca, se respiran aires del exterior, se ensanchan los pulmones y se vislumbran nuevos horizontes. El resto del día, pequeñas miseriucas e incidentes entre refugiados que no vale la pena consignar».

El edificio, como hemos dicho, contaba con una terraza. En principio se estableció que sólo podían subir, por elemental precaución, los niños y aquellos adultos a quienes los médicos se lo habían prescrito⁸¹. Pero los testimonios y fotografías nos muestran que los asilados rompían las rigurosas consignas para respirar aire limpio. En el suelo de la azotea estaba escrito, en grandes letras blancas, la palabra NORUEGA, sin duda para advertir a la aviación.

El aislamiento incrementaba la angustia de la espera: no sólo se ignoraba la marcha real de la guerra, sino también, muy a menudo, el destino de los propios seres queridos. Todos los testimonios recuerdan que las persianas se mantenían siempre cerradas. Se recibían visitas, pero siempre con cautela, por el riesgo de que los milicianos siguiesen al visitante al salir del edificio.



Asilados en la azotea. SC-R.

⁷⁸ TP Rafael Rodríguez-Ponga, 2 de septiembre de 2014, y TP César Olivera Serrano, 3 de septiembre de 2014, respectivamente.

⁷⁹ TP Juan de Isasa, «La casa de Génova 25», pág. 134.

⁸⁰ HUIDOBRO, Leopoldo, Op. Cit., pág. 211.

⁸¹ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera.

Pero dentro la vida no se detenía. Curiosamente, hubo en los locales de José Abascal tantos nacimientos como defunciones: cinco⁸². Constan entre los fallecidos los ya citados Juan de la Cierva (que murió el 11 de enero de 1938) y Pedro Vives Vich (el 11 de marzo de ese mismo año). También se celebraron matrimonios, aunque no nos consta el número.

Uno de los grandes entretenimientos de los cobijados era la elaboración y lectura de periódicos o revistas que a menudo entremezclaban las noticias bélicas con la literatura y el humor. No se conserva ningún ejemplar de la legación noruega, aunque suponemos que, al igual que en otras representaciones, circularía algún boletín interno. Si nos ha llegado, por vía de Leopoldo Huidobro, un poema que dedicaron a Schlayer con motivo de su despedida:

«Seis meses sin ver el sol
 en Noruega hemos pasado,
 seis meses que hemos estado
 libres de todo control.
 Ley de hidalgo y de español
 es el ser agradecido,
 y el tiempo que hemos vivido
 entre risas y entre juego,
 sólo al ministro noruego
 es a quien lo hemos debido.
 [...]
 Hay unos hombres que mal
 su vida hubieran salvado
 de no haberse refugiado
 en la calle de Abascal.
 A la España Nacional
 ha de llegar el clamor
 de que ha habido un gran señor
 que en suertes comprometidas
 supo salvar muchas vidas
 de la España del Honor».

⁸² AHN Nota verbal de la legación de Noruega, 12 de diciembre de 1941.

3.5 La importancia de la religión

La abundancia de sacerdotes y religiosos, a la que ya nos hemos referido, facilitaba la atención pastoral, lo que en muchos casos supuso un gran consuelo en momentos de angustia. Con el tiempo, los sacerdotes establecieron en la legación doce «parroquias», comunidades de asilados que fungían como centros espirituales. Se celebraba a diario la misa y se rezaba cada tarde el rosario en comunidad. El liderazgo apostólico lo ejercieron los jesuitas, quienes crearon numerosos grupos de ejercicios espirituales, organizados por edades y oficios; también se impartieron cursos de liturgia y de ascesis. Destacó en su labor de apostolado el padre Leguina SJ, que hablaba incansablemente con unos y con otros, predicaba y daba ánimos.

En la vida cotidiana de la legación tenían gran peso las festividades del calendario litúrgico. La Navidad, la Semana Santa e incluso las onomásticas de los asilados se celebraban con oficios y eucaristías, y se aprovechaban los escasos medios materiales para recalcar la fiesta (por ejemplo, la Navidad de 1937 la festejaron tomando «un poco más de arroz que en otras noches»⁸³). En el archivo de las Hermandades del Trabajo se conserva un valiosísimo documento de su fundador, Abundio García Román, en el que se describen con detalle las celebraciones de la Semana Santa en la legación⁸⁴. Después de muchos esfuerzos, recurriendo a contactos exteriores, los asilados se hicieron con un cantoral, con un poco de incienso y con unas ramas de pino. El incensario lo fabricaron ellos mismos con diversos elementos metálicos, como las cadenas de un reloj de cuco y la copa de un trofeo de tenis. El Domingo de Ramos hubo una pequeña procesión por el pasillo; después, la asistencia a misa fue masiva y fervorosa:

«Las mujeres en sillas, al lado de la Epístola, los hombres en bancos, al lado del Evangelio, éstos en una abrumadora mayoría, pues son con mucho los más en nuestra legación. Quienes con el misal, quienes con las *semanillas*, [especie de devocionarios que se usaban en Semana Santa], todos con despierto interés siguen las ceremonias. La Pasión de San Mateo se lee en voz alta y en castellano mientras el sacerdote la lee en privado. A la salida de estos cultos, cada asistente lleva su ramito de pino con que santificar su aposento».

El lunes, el martes y el miércoles hubo triduo y viacrucis, que se rezaba «en un ambiente de recogida obscuridad». El Jueves Santo se celebró una procesión a los acordes del Pange Lingua, con un palio improvisado con un mantón. El viernes hubo oficios, procesión y dos sermones, el de las Siete Palabras y el de la Soledad: «una hora antes ya estaban ocupados los bancos de preferencia». El sábado se bendijo el fuego y se repartió el agua bendita entre los asilados. El

⁸³ HUIDOBRO, Leopoldo, Op. Cit., pág. 216.

⁸⁴ AGR. El documento, mecanografiado, se titula «La Semana Santa en la Legación de Noruega».

Domingo de Resurrección, misa solemne cantada. García Román describe un ambiente de gran fervor, en medio de «los horrores del pasado y la inquietud de un presente incierto, pero colgados de esperanzas venturosas». De igual modo, todos los testimonios consultados, y en especial el de Pedro Rodríguez-Ponga, inciden en el clima de recogimiento y reflexión que las amenazas de la guerra provocaban en los refugiados.

En otro orden de cosas, la presencia en la legación de destacados representantes de la curia —como el padre Manuel Rubio Cercas, vicario general de la diócesis Madrid, el canciller-secretario de la misma, José Utrera, o los rectores de los seminarios de Madrid y Alcalá— convirtió a la sede noruega en una suerte de arzobispado clandestino. Desde allí se mantenía el contacto con el arzobispo Eijo y Garay, quien desde la zona nacional se afanaba por reorganizar la Iglesia diocesana en medio del caos y la persecución⁸⁵. El primer cometido era informarse sobre la situación de los sacerdotes supervivientes (de los 1.118 que tenía la diócesis, 334 fueron asesinados, cerca del 30%⁸⁶). Dado que numerosos presbíteros permanecían ocultos en Madrid, era necesario suministrarles una pequeña ayuda, así como recados para comulgar (hostias y vino). También se coordinaba desde José Abascal la asistencia discretísima a hospitales y cárceles: confesiones, distribución de la eucaristía... En algunas cárceles llegaron a organizarse adoraciones al Santísimo oculto en una caja de fósforos, sostenida por un preso que simulaba estar fumando. A mediados de 1937, Rubio Cercas logra evadirse, pasando la vicaría clandestina al hospital de San Luis de los Franceses, protegido por el país galo, pero en «Noruega» permanecerán importantes personajes de la vida diocesana.

De cara al exterior, por supuesto, todas las actividades piadosas se desarrollaban con sigilo, tratando de no crear dificultades añadidas ante las autoridades republicanas. En el culto solía buscarse un cierto silencio, ante la posibilidad de que hubiese vecinos hostiles, y cualquier referencia por correo a cuestiones religiosas era cuidadosamente disfrazada. En tal sentido, se conserva una curiosa carta dirigida por Isidoro Zorzano a su amigo Vicente Rodríguez Casado, que permanecía en la legación de Noruega. Ambos eran miembros del Opus Dei, fundado pocos años antes por San Josemaría Escrivá de Balaguer. Para burlar la estricta censura postal, se refieren a Jesucristo como «Don Manuel» y a Escrivá como «el abuelo», logrando la apariencia de una carta familiar:

«Esta temporada en que D. Manuel nos concede la gracia de ayudarle a llevar su carga, debemos de aprovecharla bien, considerando que cada uno

⁸⁵ Datos extraídos de MONTERO MORENO, Antonio, Op. Cit.; ALFAYA CAMACHO, José Luis (1988), «La diócesis de Madrid-Alcalá durante la Guerra Civil», Pamplona, Publicaciones de la Universidad de Navarra; y MUÑOZ IGLESIAS, Salvador (1986), «Cuarenta años para un obispo: Don Leopoldo Eijo Garay», en «Cuadernos de Historia y Arte: Centenario de la Diócesis de Madrid Alcalá» (págs. 63-96).

⁸⁶ MUÑOZ IGLESIAS, Salvador, Op. Cit., pág. 82.

de los instantes que pasan tiene repercusión eterna. Esta carga la debemos de llevar a plomo —como nos dice siempre el abuelo— con alegría y paz, reflejo del espíritu que nos anima y que constituye el ‘aire de familia’ que nos es peculiar. De esta forma, aunque aparentemente no se vea nuestra labor, para D. Manuel, que ve en lo oculto, tiene más valor que si estuviéramos actuando en primera línea»⁸⁷.

Pese a esa elemental prudencia hacia el exterior, las embajadas constituyeron, como ha estudiado bien Montero, uno de los pocos ámbitos de acción pastoral libre en el territorio controlado por el Frente Popular.

3.6 Amenazas exteriores

La seguridad que ofrecían las embajadas en el Madrid republicano nunca fue absoluta. Desde el comienzo, las violaciones de las prerrogativas e inmunidades crearon inquietud entre los asilados. Ya en agosto de 1936, en una reunión del Cuerpo Diplomático, se manifestaron temores por la posible invasión de las misiones extranjeras por parte de los milicianos. Como ya se ha explicado, los asaltos se materializaron, con mayor o menor gravedad, en los casos de Alemania, Finlandia, Perú, Austria, Turquía, Chile, Japón, Francia y Venezuela. Las oleadas de ataques públicos exacerbaron la hostilidad de las masas y llegaron pronto a oídos de los refugiados a través de la radio y la prensa. Por ejemplo, el diario anarquista *Castilla Libre*, editado en la capital por la CNT, llegó a exclamar en abril de 1938: «Hay que llevar a todos estos emboscados a fortificaciones. ¡Palos y picos!»⁸⁸ Entre las acusaciones propagadas por los medios destacaban la posesión de armas, el consumo excesivo de alimentos o sencillamente la osadía de burlar la justicia revolucionaria. Como recuerda un asilado en la embajada de Cuba⁸⁹, «de tanto leer la prensa roja, día tras día, los comentarios asustados que inspirábamos a los articulistas, estuvimos a punto de creernos realmente temibles. Hubo temporadas —largas temporadas— durante las cuales la lectura de los periódicos madrileños hacía creer que el frente no estaba en la Ciudad Universitaria ni en Guadalajara, sino en el Paseo de la Castellana, tal era la importancia que nos concedían».

La sede de Noruega no fue asaltada, pero sí hubo incidentes que provocaron el terror de los acogidos. El 2 de noviembre de 1936 se personó en la embajada el presidente del Comité de la Guardia Nacional, Vega, para relevar a uno de los custodios de la misma, a quien se consideraba cercano al bando sublevado. Este cambio contravenía un acuerdo previo entre el Cuerpo Diplomático y el gobierno,

⁸⁷ COVERDALE, John F.: *La fundación del Opus Dei*. Madrid 2002.

⁸⁸ Citado por MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «El asilo diplomático en la Guerra Civil española». Madrid, Actas Editorial.

⁸⁹ LINARES, L.G. *La embajada vacía*. Citado por LÓPEZ TALAVERA, María del Mar. *Prensa política y prensa clandestina ante el asilo diplomático*. Revista APORTES 59, XX (marzo de 2005).

que habían pactado mantener los mismos guardias ante las legaciones para evitar incidentes. El vigilante decidió entonces entrar en el edificio y pedir protección. Al poco telefoneó el ministro Galarza, quien amenazó expresamente a Schlayer con asaltar la legación si no entregaban al guardia, ante lo que él advirtió que presentarían resistencia. Aprovechando el desconcierto, la escolta de Vega trató de introducirse en el edi-



Otra imagen del interior de la embajada. Se observan en la pared varias caricaturas, probablemente de los asilados. SC-R.

ficio por el zaguán, y el representante noruego tuvo que desalojarlos «a viva fuerza»⁹⁰. El incidente se resolvió con la entrega del vigilante a la Guardia de Asalto, con condiciones pactadas, pero generó no pocos temores entre los resguardados. El miedo se refleja en una anécdota que relata Huidobro⁹¹. Una noche, desde una de las habitaciones, los asilados oyeron una voz de hombre en el pasillo que gritaba «¡Salud!», consigna habitual de los milicianos. Temiendo que hubiesen entrado en el edificio, corrieron al pasillo para improvisar una huida. En realidad no se trataba de un asalto: era un nuevo asilado, ingeniero de Montes, que llamaba a su esposa por su nombre de pila, Salud.

Para defenderse de los posibles ataques externos, la legación permanecía casi completamente aislada. Sólo veían el exterior a través de las rendijas de las persianas de madera. Había también una pequeña cantidad de armas, insuficientes a todas luces para resistir un asalto de las fuerzas del orden, pero útiles quizás como elemento disuasorio ante milicianos descontrolados: unas treinta escopetas, algunos fusiles y unas pocas pistolas. Estaba a cargo del arsenal el teniente coronel Fuertes, quien organizó algunos simulacros de asalto y asignó a algunos militares funciones concretas en una hipotética defensa del edificio⁹². Nunca hizo falta recurrir a aquellos planes.

A aquellos temores específicos se sumaba el general de habitar en una ciudad que era objetivo de los bombardeos. Aunque la zona en la que se encontraban la mayoría de las embajadas, el Paseo de la Castellana y alrededores, no fue la más afectada por la aviación nacional, sí hay constancia de un obús que afectó al edificio de Noruega, aunque sin causar graves daños⁹³. No fue un hecho aislado en

⁹⁰ AHN, caja 1527. Declaración de Félix Schlayer en la Causa General, folios 7 y 8.

⁹¹ HUIDOBRO, Leopoldo, Op. Cit., pág. 194-195.

⁹² AHN, caja 1527. Declaración de Félix Schlayer en la Causa General.

⁹³ HUIDOBRO, Leopoldo, Op. Cit.

la zona. Por ejemplo, consta un bombardeo de más de dos horas dirigido contra el número 20 de la calle José Abascal, a escasos metros de la sede⁹⁴. Los asilados confiaban en que la aviación nacional pondría todos los medios para evitar que cualquier embajada fuese alcanzada por los proyectiles, dado que aquello supondría un escándalo internacional, pero difícilmente podrían evitar el miedo cuando el edificio «retumbaba y se estremecía como un cajón de higos»⁹⁵ a causa de la artillería.

3.7 Fugas y evacuaciones

Si bien la mera recepción en una embajada ya constituye en sí misma un caso de asilo diplomático, el objetivo final del asilado es abandonar el territorio en el que es perseguido. La estancia en la embajada tiene un carácter eminentemente provisional. En el caso español, la estancia de los cobijados en legaciones se prolongó en el tiempo durante meses o incluso años. Podía terminar de dos formas: mediante evacuaciones pactadas entre el Estado acreditante de la misión y las autoridades —a través de la concesión de un salvoconducto—, o bien mediante evasiones clandestinas, sin ninguna garantía. Si en el asilo diplomático codificado, de raigambre hispanoamericana, hay obligación de facilitar la salida, esto no ocurre cuando el asilo se basa únicamente en la inviolabilidad, lo que complica sobremanera la gestión de las salidas.

En el caso noruego, fueron numerosas las evasiones, que en muchos casos tuvieron un final trágico. Así, Ricardo de la Cierva y Codorníu, abogado de la legación, recibió un *laissez-passer* noruego e intentó escapar a Francia en avión, siendo detenido y, a la postre, asesinado por las autoridades en la cárcel Modelo. Humberto de Mariátegui, conde de San Antonio de Vistalegre, capitán de Caballería acogido por Schlayer, confió en unas mujeres que le propusieron una evacuación por Cataluña; fue entregado a las autoridades republicanas y fusilado⁹⁶. Nunca se encontró su cadáver. Singularmente funesto fue el caso del llamado Túnel de la Muerte de Usera, que afectó a varios refugiados «noruegos». En los últimos meses de 1937, varios agentes de los servicios secretos republicanos, coordinados por el capitán comunista Casimiro Durán, se infiltraron en ambientes desafectos. Tras ganarse la confianza de muchos de ellos, les hicieron creer que era posible abandonar Madrid de forma segura a través de un túnel en el barrio madrileño de Usera que comunicaba, según ellos, con las trincheras franquistas. De esta forma fueron atrayendo a un buen número de personas, en su mayoría acaudaladas. Hubo ocho expediciones entre el 18 de octubre y el 9 de noviembre de 1937; en la del 31 de octubre iban ocho ingenieros refugiados

⁹⁴ La noche del 2 de noviembre de 1938, con un resultado de treinta y dos heridos y siete muertos.

⁹⁵ HUIDOBRO, Leopoldo, Op. Cit., pág. 223.

⁹⁶ Según se relata en el artículo «Aristócratas muertos en la Guerra Civil española», de Alfonso BULLÓN DE MENDOZA. Revista Aportes, marzo de 2000.

en la embajada de Noruega. En realidad, cuando los disidentes se personaban en la zona eran detenidos por la 36 Brigada republicana, que solía retenerlos durante cuatro o cinco días en un sótano de la calle Alfonso Olivares. Allí eran sometidos a constantes torturas. Luego, privados de todo el patrimonio que llevasen encima —alhajas, dinero en metálico, ropa, calzado e incluso dientes de oro—, y con las manos atadas, eran asesinados. Se encontraron sesenta y siete muertos en el sótano⁹⁷. No fue posible identificar todos los cadáveres.



Chalet en el que fueron asesinadas las víctimas del Túnel de Usera. AHN.

Tales intentos de abandonar el país no contaban con ninguna garantía de seguridad pues, según hemos explicado, la inviolabilidad diplomática sólo se extendía a los locales de la legación, fuera de los cuales el asilado quedaba al albur de la actuación de las autoridades y de las turbas y milicias. De hecho, los diplomáticos los desaconsejaban vivamente y a menudo trataban de impedirlos. Aun así, casi la mitad de los acogidos a la protección noruega intentaron salir de esta forma, con la ayuda de estructuras más o menos organizadas. Uno de los que lograron salir con éxito fue Fernando María de Castiella, a quien ayudó a huir el falangista Gustavo Villapalos. Otros, como Vicente Rodríguez Casado, optaron por salir, alistarse en el Ejército Popular con nombre falso y esperar la primera ocasión para pasar al otro bando.

Ya en diciembre de 1936 comenzaron las gestiones del Cuerpo Diplomático para facilitar las evacuaciones oficiales. Entre 1936 y 1937, la Sociedad de Naciones acogió en su seno largos debates sobre la evacuación de los refugiados en las misiones extranjeras. El representante chileno, Edwards, presentó una propuesta que garantizaba la salida de los asilados, con libertad de movimiento para ancianos, mujeres y niños al llegar al territorio del país asilante, mientras que los hombres en edad militar deberían permanecer en el mismo hasta el final de la guerra. Sin embargo, las autoridades republicanas se negaron a multilateralizar la cuestión, remitiéndola a las negociaciones bilaterales con cada Estado asilante. Algunas representaciones, entre ellas la noruega, sostuvieron la necesidad de alcanzar una solución global para todos los acogidos, pero otras aceptaron las evacuaciones parciales. Con el tiempo, el incumplimiento de las condiciones por parte de numerosos evacuados, que se incorporaban a las filas nacionales de

⁹⁷ Basamos nuestro relato en la Causa General, en los legajos de su instrucción (AHN, CG caja 1522) y en CASAS DE LA VEGA, Rafael (1994). «El terror. Madrid 1936. Investigación histórica y catálogo de víctimas». Madrid, Editorial Fénix.

manera casi inmediata, hizo que el gobierno bloquease las salidas en mayo de 1937. Desde entonces se permitirán las evacuaciones de mujeres o las de varones sin edad militar, pero serán menos frecuentes. Holanda, para asegurarse el cumplimiento de los requisitos, mantuvo a los evacuados como prisioneros de guerra hasta 1939. A medida que iban dificultándose las evacuaciones, ganaron importancia los canjes entre cautivos de ambos bandos. Pero el avance nacional hizo que Franco adoptase una postura más cautelosa y frenase también esa figura. Por todo ello, una bolsa significativa de personas tendrá que permanecer en sus refugios hasta la toma de Madrid por las tropas de Franco.

Schlayer mantuvo duras negociaciones para conseguir la evacuación de los novecientos refugiados. Ya en los primeros meses de 1937 presentó al gobierno una lista de evacuables que incluía, siguiendo las instrucciones, a los mayores de cuarenta y cinco años o menores de dieciocho, o bien a quienes fuesen considerados «inútiles» para el servicio militar, pero el asunto se alargó, por lo que hubo que presentar listas complementarias. Schlayer sólo pudo organizar una expedición. Expulsado ya de España, no se olvidó de sus protegidos, sino que realizó gestiones a través de la Cruz Roja para impulsar su liberación. Erling Christian Ness, quien se ocupó de gestionar el resto de las partidas, se encontró, a su llegada a Madrid, con una situación límite por la falta de alimentos. Gracias al relato de Huidobro⁹⁸, a una nota verbal de la legación en 1941⁹⁹ y a algunas otras fuentes documentales¹⁰⁰ hemos podido reconstruir los hechos. En total, la legación noruega evacuó a 524 personas en varias expediciones. La primera partió el 11 de octubre de 1936. Habría que esperar más de un año para la siguiente, ya sin la presencia de Schlayer: salió el 15 de noviembre de 1937, seguida de otra el mes siguiente (6 de diciembre). El 18 de febrero de 1938 parte otro contingente con destino a Barcelona y, desde allí, a la frontera con Francia. En dicho paso fronterizo, los milicianos detuvieron a una veintena de personas que hubieron de regresar a la Ciudad Condal. Menos problemas tuvo la segunda expedición, el 25 de marzo de ese año. El 1 y el 6 de agosto de 1938 saldrán dos expediciones. La segunda fue detenida antes de salir de Madrid: los milicianos retuvieron a nueve personas. Otras doce fueron arrestadas ya en Valencia. Hubo en total 43 arrestos durante las evacuaciones, aunque en su mayoría se logró que los detenidos fuesen liberados y devueltos a los locales de José Abascal. Un contingente tuvo que permanecer allí hasta el final de la guerra, por no cumplir las rigurosas condiciones impuestas por el gobierno. Según recordaba Pedro Rodríguez-Ponga, el 29 de marzo de 1939, dos días antes del término oficial de la campaña, los asilados vieron que ya no había vigilancia en la puerta del edificio y que los milicianos

⁹⁸ HUIDOBRO, Leopoldo, Op. Cit.

⁹⁹ AHN Nota verbal de la legación de Noruega, 12 de diciembre de 1941.

¹⁰⁰ Se conserva una petición de vehículos para la tercera expedición: AGGC, PS-MADRID, caja 1218.

estaban desapareciendo de la ciudad. Famélicos y desorientados, se asomaron a la puerta y finalmente salieron. Fue el final de una experiencia traumática, en algunos casos de tres años, que dejaría en ellos un recuerdo imborrable y un duradero agradecimiento hacia Noruega y sus representantes.

3.8 La respuesta del gobierno republicano ante el asilo

Por más que el asilo diplomático no constituye, sobre el papel, un acto hostil hacia el Estado receptor, a nadie se le oculta que un asilo, y más aún cuando es masivo en número, genera necesariamente tensiones entre acreditante y receptor. La cuestión de la reacción gubernamental al asilo en España es particularmente compleja por la estructura irregular del Estado republicano, desgajado en un haz de poderes contrapuestos: comités, comisiones, partidos políticos, milicias, ejército regular, la Junta de Defensa de Madrid, etcétera. Además, la sucesión de tres ministros de Estado complica más aún la determinación de una línea general de respuesta.

Desde el comienzo de la contienda, uno de los objetivos esenciales de las autoridades republicanas, y en particular del Ministerio de Estado, fue el de granjearse el apoyo de las naciones occidentales, especialmente Francia, que resultaba esencial para sus intereses políticos y estratégicos. Cualquier violación evidente de los derechos del Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid supondría, con casi total seguridad, la irritación de las grandes potencias y la pérdida de influencia en la Sociedad de Naciones y en otros foros. En consecuencia, la actitud general fue la de respetar la inviolabilidad diplomática. Pero esta política general no ocultó la hostilidad manifiesta hacia el asilo y los múltiples ataques que, por vías directas e indirectas, dirigieron contra sus responsables.

En un comienzo, la actitud del Ministerio de Estado encabezado por Augusto Barcia Trelles fue la de aceptar el asilo con tolerancia. En todo caso, el Gobierno se esforzó por acotarlo, buscando que se redujese a los ciudadanos extranjeros. Es representativo de esta intención el comunicado remitido por el ministro Barcia a la Asociación de la Prensa Extranjera el 5 de agosto de 1936:

«El ministro de Estado, aunque no estima necesario el rectificar las monstruosas mentiras propagadas por el corresponsal en Hendaya de un periódico extranjero, cree, no obstante, que conviene hacer saber a la opinión mundial que el Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid ha recibido, desde los primeros días, de parte del Gobierno español, las seguridades de que los intereses y las vidas de los ciudadanos extranjeros serían garantizadas. Esta promesa, el Gobierno español la ha cumplido estrictamente. [...] El Cuerpo Diplomático podrá contar con el apoyo oficial del Gobierno»¹⁰¹.

¹⁰¹ SEVILLANO CARBAJAL, Francisco Virgilio, Op. Cit.

Pero en septiembre de 1936, bajo la presidencia de Largo Caballero, es nombrado ministro Julio Álvarez del Vayo¹⁰², que desde un comienzo se entregará por completo a las directrices estalinistas. Entonces se desencadenará una fuerte ofensiva contra las embajadas, caracterizada por una vehemente campaña de la prensa, por declaraciones contra los otorgantes de asilo por parte de destacadas figuras frentepopulistas como Juan Negrín, Indalecio Prieto o Julián Zugazagoitia y, en último término, por una cierta tolerancia hacia los asaltos a las legaciones. Además, se producirán fuertes presiones ante el Cuerpo Diplomático y ante los gobiernos afectados, incluido el de Noruega, para que se limitase el asilo. El cambio de actitud inquietará a los países implicados. Así, el 23 de octubre de 1936, el Ministro de Negocios Extranjeros de la Argentina dirige un telegrama al Ministerio de Estado de Madrid en el que afirmaba que, dado que el Gobierno español había «consentido en no solicitar la evacuación de los resultados» y «prestado incluso su fuerza pública para salvaguardar las misiones», cualquier modificación de la postura «podría afectar a las relaciones diplomáticas de los gobiernos argentino y español»¹⁰³.

Las exigencias políticas del contexto mundial obligarán pronto a una relajación de la actitud gubernamental. Durante el período ministerial de José Giral, entre el 17 de mayo de 1937 y el 5 de abril de 1938, se producen relevantes iniciativas humanitarias, tales como evacuaciones de asilados, canjes y permutas. El Gobierno frentepopulista daría gran relevancia mediática e internacional a estas gestiones, pretendiendo mostrar con ello la generosidad y apertura de las autoridades¹⁰⁴. Con el regreso de Álvarez del Vayo al ministerio, esta vez bajo la presidencia de Negrín, no se producirá una alteración significativa de la postura.

Cuestión distinta era la posición del presidente de la República, Manuel Azaña. En octubre de 1936, en el transcurso de una entrevista con varios representantes extranjeros, Azaña, según Schlayer, admitió que «el Cuerpo Diplomático estaba realizando una labor sumamente interesante y humanitaria», y se manifestó «totalmente de acuerdo con nosotros, precisando que iría incluso más lejos que nosotros»¹⁰⁵. Pero, ¿era relevante entonces la posición del presidente? Más bien parece que Azaña había perdido cualquier capacidad de influencia no ya sobre las milicias, sino incluso sobre el propio gobierno. Un mes antes se había constituido el gabinete de Largo Caballero, con quien su interlocución era prácticamente nula¹⁰⁶. Él mismo reconoce en su Cuaderno de Pedralbes: «Desde el

¹⁰² SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera. Pág. 183: «De los ministros que yo conocía, Álvarez del Vayo era el único que no sólo no lamentaba los crímenes cometidos por sus colegas, sino que, en su fuero interno, le complacían tanto que hasta hubiera sido capaz de cometerlos él mismo».

¹⁰³ SEVILLANO CARBAJAL, Francisco Virgilio, Op. Cit. pág. 338.

¹⁰⁴ En particular, José Giral publicó en 1938 el informe «Año y medio de gestiones y canjes», en el que defendía sus iniciativas.

¹⁰⁵ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera., pág. 183.

¹⁰⁶ AZAÑA, Manuel (1990), «Apuntes de memoria y carta». Valencia, Pre-textos. «Largo Caballero nunca se ha franqueado conmigo. Al principio evasivo, siempre con ganas de acabar las entrevistas».

18 de julio de 1936 soy un valor político amortizado. Desde noviembre del 36, un presidente desposeído». Sea como fuere, la posición de Azaña en la reunión no puede desligarse de su obsesión por la defensa del prestigio internacional de la República, cuestión que, a juzgar por las anotaciones de sus diarios, le parecía tanto o más importante que la situación en el frente de batalla¹⁰⁷: sin prejuzgar la intención de sus palabras, cabe suponer un cierto interés en causar una impresión amable en el Cuerpo Diplomático.

Con todo, estos matices en la posición de los dirigentes frentepopulistas no eclipsan el hecho que mencionamos al comienzo: no siempre la posición del Gobierno se plasmaba en una actuación concreta de las milicias, grupos y organizaciones que detentaban el poder en los barrios de Madrid. Las violaciones y ataques al estatus diplomático fueron constantes desde los albores de la Guerra, con mayor o menor participación de las autoridades oficiales.

3.9 La posición del gobierno noruego

En Noruega, el período entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial estuvo marcado por una creciente polarización política. La crisis de 1929, de severos efectos en la economía del país nórdico, creó conflictos públicos y dividió a la sociedad. El crecimiento del comunismo y la creación del partido Nasjonal Samling, de clara inspiración nacional-socialista, hicieron del país un escenario de vehementes luchas ideológicas. De hecho, entre 1918 y 1935 el país estuvo regido por nueve gobiernos distintos. Un año antes de que comenzasen los trágicos acontecimientos en España, ascendió al poder el laborista Johan Nygaardsvold. Lo respaldaba una alianza política entre su partido y el Partido Agrarista, conocida como «Acuerdo de la Crisis» (Kriseforliket). Su posición ante la Guerra Civil española fue esencialmente neutralista, sin interés directo en el conflicto, aunque con una clara simpatía por el gobierno del Frente Popular. El 11 de agosto de 1936 firma el Acuerdo de No Intervención y prohíbe, como otros países europeos, la exportación, la reexportación y el tránsito de armas a España¹⁰⁸. No obstante, tal y como reconoció el ministro de Negocios Extranjeros, Halvdan Koht, en un telegrama de 12 de agosto de 1936, dicha declaración carecía de importancia: «A Noruega, no siendo, como no es, exportadora de material de guerra, la cuestión de la exportación de armas a España no le atañe»¹⁰⁹.

Desde el comienzo de la guerra, el actuar del gobierno noruego se caracterizó por una cierta ambivalencia hacia la labor de Schlayer, probablemente derivada de su reconocimiento de la legitimidad del gobierno del Frente Popular, de la fuerte brecha

¹⁰⁷ AZAÑA, Manuel (2000), «Diarios completos». Madrid, Crítica. Véase, por ejemplo, su anotación de 17 de junio de 1937.

¹⁰⁸ SEVILLANO, Francisco Virgilio, Op. Cit.

¹⁰⁹ Ibid.

ideológica entre Nygaardsvold y el bando franquista y del mayoritario apoyo de la sociedad noruega a los frentepopulistas. Recuerda Schlayer que «el gobierno noruego no proporcionó ni un céntimo a la empresa, hasta el punto de que los telegramas que se enviaron, relacionados con los refugiados y con su evacuación, tuvieron que sufragarse con el fondo común de los protegidos»¹¹⁰. También se queja del poco interés que el gobierno del país nórdico pone en la gestión de las evacuaciones, «sin duda por motivos de política interior»: el Ministerio rechazó acoger en su territorio a ninguno de los asilados, y no se esforzó por encontrar otro destino mediante acuerdos con terceros Estados. Tampoco se caracterizó el gobierno de Noruega por defender activamente en la Sociedad de Naciones la humanización de la guerra ni la protección de los derechos de los asilados, como sí hicieron países como Gran Bretaña, Chile o Bolivia, entre otros. Cuando en diciembre de 1936 llega a Valencia Ernest Krogh-Hansen, sustituyendo a Schlayer como encargado de negocios, aunque no en sus labores consulares, la descoordinación se acentúa.

Sin embargo, a pesar de los múltiples requerimientos del ministro Julio Álvarez del Vayo, las autoridades no relevaron a Schlayer. Merece destacarse la campaña contra el encargado de negocios que emprendieron al alimón el gobierno español y la embajada de la Unión Soviética. Álvarez del Vayo escribió una dura carta al ministro noruego acusando al encargado de negocios de todo tipo de abusos en su actuación y, en particular, de haber extendido un *laissez-passer* a un español, Ricardo de la Cierva y Codorníu, que a la postre sería asesinado por los milicianos. Al mismo tiempo, Moscú remitió un telegrama a la prensa londinense en el que presentaba a Schlayer como paladín de los fascistas. Inquieto, el gobierno noruego escribió a su representante¹¹¹, pero no accedió a las presiones para retirarle la confianza, pese a la incomodidad ideológica que debía suponerle su actuar. Incluso enviaron, en diciembre de 1936, a un secretario de embajada llamado Werrner para que le auxiliase en sus labores. Por otra parte, el asilo no concluyó con la marcha de Schlayer, sino que su sustituto, Christian Ness, continuó la labor con determinación y valentía, auxiliado por Werner, lo que confiere al asilo un carácter inequívocamente de Estado, y no de mera iniciativa personal. Así lo reconocieron los asilados, como Pedro Rodríguez-Ponga, que conservó durante toda su vida una bandera del país nórdico y participó durante muchos años en la celebración de su fiesta nacional en la embajada en Madrid¹¹².

3.10 La reacción de la España nacional

Al inicio, el bando alzado mantuvo una postura inicial de apoyo y aliento a la labor diplomática, hasta el punto de aparentar en determinados momentos una connivencia que resultaba muy peligrosa para los propios representantes en Ma-

¹¹⁰ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera, pág. 68.

¹¹¹ *Ibid.*, pág. 217-218.

¹¹² TP Rafael Rodríguez-Ponga Salamanca, 2 de septiembre de 2014.

drid, al exacerbar las iras de los milicianos. Con el tiempo, empero, su posición se irá enfriando, probablemente por temor a que los republicanos recurriesen al asilo tras la victoria franquista, que se iba viendo cada vez más próxima. Si bien las embajadas en Madrid reconocían oficialmente al gobierno republicano, fue produciéndose con los meses un goteo de reconocimientos, oficiales o extraoficiales, al gobierno de Burgos, en el que no participaría Noruega hasta el 31 de marzo de 1939, un día antes del final de los combates. En todo caso, naciones expresamente opuestas a las autoridades franquistas, como la francesa, la mexicana o la checoslovaca, participaron de un modo decidido en la política de asilo, desligando así la colaboración de cualquier connivencia con los rebeldes.

La interlocución discreta con las embajadas correspondía al embajador José Antonio de Sangróniz, marqués de Desio, a la sazón jefe del servicio diplomático de Franco. (Años después ejercería largamente funciones de embajador ante Italia). Con la creación, en agosto de 1937, del Servicio de Auxilio para Refugiados¹¹³, se instituyó una vía para que los asilados que habían sido evacuados a otros países pudiesen regresar al territorio franquista. Para este fin se establecieron albergues y medidas de beneficencia. Fueron numerosos los casos de evacuados que se incorporaron, tras un breve paso por el extranjero, al servicio de las armas del bando alzado.

La aviación nacional trató también, en la medida de lo posible, de respetar los edificios de las legaciones, aunque no siempre se logró, como hemos visto. En una octavilla arrojada por los aviones de bombardeo en noviembre de 1936, se aseguraba: «En la lucha serán respetados (en todo lo posible) los edificios de las embajadas y los hospitales cuya situación sea conocida»¹¹⁴. Además, se estableció una zona segura ante los bombardeos que incluía a buena parte de las embajadas: «Zona comprendida entre la calle de Diego de León, el paseo de la Castellana (en su último trozo), antiguo Hipódromo [de Nuevos Ministerios] y paseo de Ronda [denominación popular de las actuales Avenida de la Reina Victoria, Raimundo Fernández Villaverde, Joaquín Costa, Francisco Silvela y Doctor Esquerdo]». Pero ello no evitó, como hemos visto, que la artillería se aproximase peligrosamente a los locales de diversas misiones.

En 1938, el Ministerio de la Gobernación de los alzados convocó a veintidós juristas para que elaborasen un dictamen sobre la ilegitimidad de los poderes actuantes el 18 de julio de 1936. El texto resultante, hecho público en 1939, dedica un apartado a la cuestión, titulándolo «La actuación de los diplomáticos extranjeros como prueba de la anarquía». En el texto se reconocen la generosidad y la amplitud del asilo:

¹¹³ Orden del Gobernador General del Estado español de 11 de agosto de 1937. La institución sería ampliada el 13 de febrero de 1939.

¹¹⁴ BRAVO MORATA, Federico (1968): «La Batalla de Madrid. La guerra de España». Madrid, Fenicia. Pág. 274.

«Primero, que prestaron derechos de asilo incluso los países más afectos a la política del Gobierno, como Méjico y Checoslovaquia; segundo, que el referido asilo no sólo alcanzó a políticos y militantes que pudiera suponerse simpatizaban con el Alzamiento Nacional sino también, y en destacado número, a millares de personas de toda edad, sexo y condición social y política; tercero, que insuficientes para tales refugios los domicilios propiamente diplomáticos, se habilitaron pisos, casas, palacios y hospitales, amparándolos con la autoridad de las banderas extranjeras».

Desde una perspectiva más concreta, Schlayer mantuvo comunicación puntual con las autoridades franquistas y expresó un apoyo indudable al cambio de régimen. Pero en su viaje a la España alzada en 1937 sentirá un cierto desengaño ante la postura del nuevo gobierno. Las trabas a los canjes de prisioneros y el encarcelamiento de su amigo Santamaría le irán haciendo virar hacia una postura matizada. Durante una tensa entrevista, Franco le agradece «lo que había hecho en Madrid por la causa nacional», pero al tiempo se muestra renuente a los canjes, lo que decepcionará al alemán.

3.11 El asilo como condicionante de las relaciones hispano-noruegas

Ni la historia ni la geografía facilitaban la existencia de unas relaciones intensas entre Noruega y España. El 13 de junio de 1936 se había firmado un acuerdo comercial bajo el principio de nación más favorecida, que sustituía a uno anterior de 1921, aunque quedaría lógicamente desvirtuado un mes después, al comenzar la guerra. Los intercambios comerciales eran exigüos. Según datos de 1931¹¹⁵, España importaba de Noruega menos de 14 millones de pesetas al año, mientras que exportaba poco más de 9 millones. Los principales productos importados eran los nitratos sintéticos, el bacalao y el papel, mientras que de España a Noruega viajaban naranjas, aceite de oliva, blenda o frutos secos. Desde un punto de vista estrictamente político, el 24 de marzo de 1936 Salvador de Madariaga, representante español ante la Sociedad de Naciones, se había desplazado a Oslo para reunirse con Halvdan Koht, ministro noruego de Asuntos Exteriores, de filiación laborista. Según el documento confidencial de la reunión elaborado por Madariaga, no se trató en ella sobre España, sino sobre la situación europea, y en especial sobre la delicada situación de los Tratados de Locarno y del orden de Versalles. Hubo una coincidencia en lo fundamental en las posiciones de ambos gobiernos sobre el panorama del continente¹¹⁶.

Cuando estalla la guerra en España, surge un espontáneo apasionamiento en el pueblo noruego, similar al experimentado en otros países europeos. Esta movilización cristalizará en diversas iniciativas populares. En diciembre de 1937

¹¹⁵ AGGC de Salamanca, PS-MADRID, caja 1676, 3.

¹¹⁶ IJC, C 127/1.

se organizó una Semana de Ayuda a España con el fin de recaudar fondos para la República, y también se envió ayuda a la España nacional por parte de algunos simpatizantes, aunque mucho menos numerosos que los contrarios. Al año siguiente, la Asamblea General del Partido Laborista, encabezada por Nygaardsvold, aprobó una ayuda de 100.000 coronas para la causa republicana, al tiempo que el gobierno enviaba ambulancias a nuestro país. Además, un número significativo de milicianos comunistas noruegos se enrolaron en las Brigadas Internacionales. Cuatro de ellos —Gunnar Skjeseth, Martin Schei, Torbjorn Engebretsen y Odd Olsen— murieron durante la sangrienta batalla del Ebro. En el bando contrario, la presencia fue mucho menor, pero debemos citar el caso de Per Imerslund, quien combatió con las tropas falangistas. Esta tensión popular creaba un innegable malestar en las autoridades. Una anécdota de 1937 muestra cómo se intentaba mantener la cuestión española alejada de la política del país nórdico: cuando el Instituto Nobel de Noruega invita a Salvador de Madariaga, prominente republicano, a pronunciar dos conferencias en el país, le ruega encarecidamente que se abstenga de hacer declaraciones a la prensa sobre la situación bélica¹¹⁷. La llamada «controversia española» dividía incluso al propio Partido Laborista, y lo separaba de los poderosos sindicatos noruegos, que reclamaban una intervención más activa en favor de los sus correligionarios marxistas.

Todo ello hacía que la cuestión de los asilados resultase espinosa para ambos gobiernos: el español no quería enajenarse el apoyo de otro país europeo, y el noruego temía que la guerra se convirtiese en una fuente de enfrentamiento interno. Las evacuaciones se vieron así notablemente dificultadas: el gobierno nórdico, como ya hemos dicho, rechazó acoger en su territorio a ningún refugiado, y el español trató de obstaculizar las gestiones de Schlayer. La cuestión del *laissez-passer* concedido a Ricardo de la Cierva y las incómodas visitas del encargado de negocios a las cárceles añadieron elementos de tensión. Hay un ejemplo concreto de condicionamiento de las relaciones por la situación humanitaria. Según consta en los legajos de la Causa, a mediados de octubre de 1936 Schlayer es llamado por Negrín, a la sazón ministro de Hacienda, «para proponerle un intercambio comercial con Noruega», sin duda para paliar la falta de suministros de la zona republicana. Schlayer «condicionó toda negociación a la entrega del Sr. De la Cierva [Ricardo]».

Por lo que respecta a la representación española en Noruega, nuestro máximo representante en Oslo en julio de 1936, en condición de encargado de negocios ad interim, era Felipe Campuzano, conde de Mansilla. Había ingresado en la Carrera Diplomática en 1929. Pero el 13 de agosto de 1936 anunció al gobierno noruego su dimisión y su apoyo al gobierno de Franco. La España republicana careció durante unos meses de representación en Noruega hasta que en diciembre de 1936 fue enviado a Oslo el catedrático de instituto Joaquín Álvarez Pastor,

¹¹⁷ Carta de 18 de octubre de 1937. IJC. C179/5, C29.

próximo a Giral, como encargado de negocios. La pugna entre ambos agentes, el frentepopulista y el nacional, por los bienes de la embajada española tuvo que ser resuelta por el Tribunal Supremo de Noruega, que falló a favor de Álvarez con el argumento de que el único gobierno español reconocido por las autoridades noruegas era el de la República. Álvarez del Vayo utilizó también el conducto diplomático ante el gobierno noruego para lograr el apartamiento de Schlayer. El 2 de mayo de 1938 se hace cargo de la legación en Oslo Isabel de Palencia (de soltera, Isabel Oyarzábal). En aquel momento Schlayer ya había dejado su cargo y ya se habían gestionado buena parte de las evacuaciones, pero la nueva representante republicana tendrá que gestionar algunos flecos derivados de la situación.

Finalmente, el 31 de marzo de 1939 Noruega reconoce al gobierno de Franco, rompiéndose sus vínculos con las autoridades del Frente Popular. Días después, el 16 de abril, Franco firma el nombramiento de Vicente González Arnao y Amar de la Torre como enviado en Oslo.

4. OTRAS LABORES DIPLOMÁTICAS DE SCHLAYER

Aunque el aspecto central de nuestra monografía, por su importancia y por su carácter novedoso, es el asilo diplomático prestado por la legación noruega, no puede éste entenderse como una figura aislada, sino que ha de comprenderse en el contexto de las funciones del diplomático en un tiempo tan convulso. Por ello es necesario referirse a tres ámbitos en los que Schlayer dejó una profunda huella en su actuar como encargado de negocios de la nación nórdica: la intervención directa ante los poderes estatales, su presencia en las prisiones y el fomento de canjes y permutas.



*Schlayer visita a un miliciano comunista en un hospital.
Procedente de la primera edición de *Diplomat in Roten Madrid*.*

a. Intervención ante las autoridades

En uno de los días que siguieron al 18 de julio de 1936, Félix Schlayer hacía, como cada mañana, el trayecto en automóvil desde la Sierra hasta el centro de la capital cuando le sorprendió una visión hasta entonces atípica: el cuerpo de un muchacho muerto yacía en la cuneta. Espantado, el encargado de negocios de Noruega se dirigió a la autoridad más próxima para denunciar el hecho, sin recibir más respuesta que la de que enviarían una ambulancia para recogerlo. Pronto el hecho se convertiría en habitual: «En mi carretera yacían ahora todas las mañanas, en posturas terroríficas y con los rostros horriblemente desfigurados, dos, cuatro, seis personas juntas o desperdigadas, muertas por armas de fuego, cadáveres reveladores de todo el horror»¹¹⁸. Aquel fue su primer contacto con una espiral de violencia desatada que ocasionaría la muerte de miles de personas por razones políticas, religiosas o sociales. Bien podemos suponer que fueron esas estampas las que, al conmocionar vívidamente su sensibilidad, lo movieron a extender sus funciones habituales para desarrollar una labor de protección que, lejos de limitarse a los súbditos noruegos, por lo demás muy escasos en España, se extendió con generosidad a los ciudadanos locales.

Frente al asilo diplomático, una institución jurídica concreta y delimitada, la protección extra-asilar de ciudadanos no encaja en modo alguno en el haz de funciones del representante. La asistencia consular puede acercarse a este proceder, pero se refiere a los propios nacionales, y no a los súbditos del Estado receptor. No obstante, en una situación caótica, Schlayer, al igual que otros muchos representantes, se sirvió de las prerrogativas de su cargo para salvar vidas. Usó para ello no sólo el escudo jurídico de la inviolabilidad personal, sino también el respeto que el diplomático extranjero provocaba en las autoridades e incluso entre algunos milicianos. Y según los testigos, puso en peligro su propia integridad en numerosas ocasiones, obrando con lo que, en tiempos menos convulsos, bien podría haberse calificado de temeridad. La interlocución con la autoridad fue su primera herramienta. Desde la citada intercesión inicial, Schlayer se entrevista con incontables representantes frentepopulistas para interesarse por personas concretas o simplemente para rogar un cese de la represión. A medida que va viendo los trágicos resultados del terror revolucionario, aumentan también sus esfuerzos, sus reuniones, sus cartas y sus visitas. Ve con pavor, por ejemplo, un cadáver que lleva un cartel colgado al cuello con la leyenda: «Éste hace el número 156 de los míos». Contempla cómo la Casa de Campo se ha convertido en un gran cementerio al aire libre, recorrido por las fosas. Constata, en fin, lo que admitió en aquellos días el destacado socialista Luis Araquistáin: «La limpia va a ser tremenda. Lo está siendo ya. No va a quedar un fascista ni para un remedio»¹¹⁹.

¹¹⁸ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera, página 42.

¹¹⁹ Carta a su mujer de agosto de 1936, citada en MOA RODRÍGUEZ, Pío (2003): «Los mitos de la Guerra Civil». Madrid, La Esfera de los Libros.

Merece singular reseña, tanto por su importancia intrínseca como por los ecos que ha tenido después, la cuestión de las sacas y matanzas. Desde octubre de 1936, Schlayer venía desplegando todos sus esfuerzos para informarse sobre el paradero de Ricardo de la Cierva y Codorniú, abogado de la legación noruega. No era su primera gestión con ese fin. Se había reunido ya con Giner, Prieto o Negrín, entre otros, sin lograr la liberación de su amigo. El 7 de octubre pudo comprobar que en la Cárcel Modelo había una veintena de autobuses. Rondaba la prisión un temible miliciano llamado «Papá Pistola», quien le dijo, al igual que el director de la institución, que se preparaba un traslado de presos. Temiendo un final trágico, se dirigió inmediatamente a la Dirección General de Seguridad en compañía del delegado de la Cruz Roja, Henny. La directora general era la destacada socialista —después comunista— Margarita Nelken, quien se negó, en tres ocasiones y con distintos pretextos, a recibirlos. Visitaron luego a Miaja, quien les dio vagas garantías sobre la seguridad de los presos. Pero según las averiguaciones de nuestro hombre, ya habían desaparecido muchos presos políticos de la Modelo. Finalmente, a las siete de la tarde, los recibió Santiago Carrillo, quien producirá en Schlayer sensaciones de «inseguridad y de falta de sinceridad». Según declara en la Causa, «en su visita a Carrillo le denunció estos hechos y mantuvieron larga discusión porque el Carrillo [sic] sostenía que había máxima seguridad». En sus memorias, Carrillo confirma la entrevista («Tuve las primeras noticias del suceso por el embajador [sic] de Finlandia [sic], que vino a mi consejería a protestar»). Schlayer no descarta, ni en el libro ni en sus declaraciones a la Causa, que Carrillo ignorase hasta ese momento las sacas, pero después añade que continuaron durante esa noche y al día siguiente, sin que Miaja o Carrillo «pudieran seguir alegando desconocer unos hechos de los que les acabábamos de informar»¹²⁰.

Al llegar a casa tras la entrevista, a las nueve de la noche, se encontró con un mensaje según el cual Ricardo de la Cierva ya no estaba en su celda. En un principio interpretó que había sido puesto en libertad, lo que le animó, pese a la incertidumbre, a seguir buscándolo. A la mañana siguiente volvió a ver al director de la Modelo, quien «no creía que los presos hubieran llegado a los pretendidos lugares de destino»¹²¹. Schlayer emprendió entonces una incansable labor detectivesca, guiándose por testimonios, intuiciones y comentarios. Varios días después, los rumores lo encaminan hacia la zona de Torrejón de Ardoz. Tras hablar con algunos testigos, decide buscar en Paracuellos del Jarama. Pide al encargado de negocios de Argentina, Edgardo Pérez Quesada, que le acompañe. Allí descubre lo que había sucedido con los presos. Reproducimos el relato de Schlayer, lleno de fuerza expresiva:

¹²⁰ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera, pág. 124.

¹²¹ Íbid, pag. 128.

«Tal como pude sonsacarle al miliciano, aquello había transcurrido de la siguiente manera: los autobuses que llegaban se estacionaban arriba en la pradera. Cada 10 hombres atados entre sí, de dos en dos, eran desnudados —es decir, les robaban sus pertenencias— y enseguida les hacían bajar a la fosa, donde caían tan pronto como recibían los disparos, después de lo cual tenían que bajar los otros 10 siguientes, mientras los milicianos echaban tierra a los anteriores. No cabe duda alguna de que, con este bestial procedimiento asesino, quedaron sepultados gran número de heridos graves, que aún no estaban muertos, por más que en muchos casos les dieran el tiro de gracia.

Ruego al lector que se detenga unos minutos procurando concentrarse en la imagen del tremendo suceso que acaba de leer: una mayoría de hombres jóvenes, en la flor de la vida, pendientes en todas las fibras de su ser de los suyos —padres, madres, esposas, novias, hijos—; unos hombres que no habían infringido ninguna ley humana, se veían arrancados de una vida honrada, asesinados por sus compatriotas aquí, al borde de una fosa, a pleno sol, sin haber visto nunca antes a sus verdugos y tras haber sido robados y, después, fusilados y enterrados, en tanto veían correr la misma suerte a sus amigos, parientes o camaradas»¹²²

Hoy está documentada la existencia de entre 4.000 y 4.600 víctimas enterradas en las siete fosas comunes de Paracuellos. De todos estos hechos dio sobrada cuenta al resto de representantes diplomáticos y al Comité Internacional de la Cruz Roja, para el que elaboró un informe que se custodia en Ginebra.

También se reunió en varias ocasiones con Indalecio Prieto, entonces ministro de Aviación, quien le parecía más propicio por «su orientación moderada, frente a la extremista de Largo Caballero»; con el general Miaja, jefe de la Junta de Defensa de Madrid; con Negrín, con quien solía hablar en alemán; con Manuel de Irujo; con Galarza, ministro de la Gobernación; o con Álvarez del Vayo, de quien dice que «era tan parcial en sus opiniones que a cualquier interlocutor medianamente sensato le parecía que estaba hablando con un individuo de escasas luces»¹²³. Ha pasado a la historia su tensa conversación con Dolores Ibárruri:

«Hacia el final, le pregunté a *La Pasionaria* cómo se imaginaba que las dos mitades de España, separadas entre sí por un odio tan abismal, pudieran vivir otra vez como un solo pueblo y soportarse mutuamente. Entonces estalló todo su apasionamiento: ¡Es simplemente imposible! ¡No cabe más solución que la de que una mitad de España extermine a la otra!»¹²⁴.

¹²² Íbid, pag. 150.

¹²³ Íbid, pág. 185.

¹²⁴ Íbid, pág. 242.

En cuanto a otros poderes del Estado, Schlayer deja constancia en su libro de una reunión con el presidente del Tribunal Supremo para interceder por un cabo de la Guardia Civil. Merece mención propia Melchor Rodríguez, llamado «el ángel rojo», a quien ya nos hemos referido. Natural de Triana, Rodríguez, tras una breve carrera de torero que se frustró por una cornada, militó con pasión en las filas de la CNT. El 10 de noviembre de 1936 es nombrado por el Ministro de Justicia del Gobierno de la República, el también anarquista García Oliver, delegado de Prisiones de Madrid. En ese cargo se cruzará con Schlayer, empeñado en la defensa de los reclusos. Ambos dialogaron sobre cuestiones políticas y humanas. «Usted», le dice Schlayer, «no es un anarquista, sino un cristiano primitivo, de los de las catacumbas»¹²⁵. Durante el tiempo en que ejerció su cargo, Rodríguez, que había renunciado a su sueldo, hizo lo posible por evitar las sacas de presos. Cuando se produjo, a sus espaldas, el fusilamiento de una decena de detenidos, dimitió; el ministro le rogó que volviese, y cuando lo hizo logró frenar por completo los asesinatos, aunque no sin esfuerzo. «En cada detenido», explicó después, «he visto siempre un reflejo mío. Cuando yo estaba preso, pedía amparo a monárquicos, a derechas, a republicanos... a quien estuviera en el poder; ahora tenía que poner en práctica lo que aprendí en la cárcel, y me consagré a salvar sus vidas»¹²⁶. Su generosidad provocó que fuera apartado del cargo por los comunistas y acusado, como Schlayer, de quintacolumnista. Pasó a ser concejal de Madrid y ejerció finalmente como el último alcalde republicano de la capital, en los últimos días de la guerra. Luego fue condenado a veinte años de prisión, de los que cumplió cinco. Ante el Consejo de Guerra intervino en su defensa el general Muñoz Grandes, uno de sus protegidos. Nunca renunció al anarquismo: en su funeral, en 1972, sonó *A las barricadas*. Su obra humanitaria ha sido comparada por algunos a la de Schlayer, compañero de fatigas en el trágico otoño de 1936.

b. Visitas a las prisiones

La vía más frecuente de intervención de Schlayer fue su presencia en las cárceles. A ellas dedica un amplio capítulo de su libro: «Los presos, las cárceles y sus guardianes». Según relata, a finales de septiembre de 1936 se propuso como tarea la de mantenerse constantemente en contacto con las prisiones con el fin de aliviar la situación de los desafectos, interceder por



La Modelo, tras los bombardeos -Archivo Rojo.

¹²⁵ Ibid, pág. 162.

¹²⁶ AHN, Causa General, caja 1513.

ellos y mantener, mediante su mera presencia, la medida de los carceleros. Esta labor la desempeñaba solo o acompañado por otros miembros del Cuerpo Diplomático, así como por el delegado en Madrid del Comité Internacional de la Cruz Roja, Henny, que supuso una valiosa ayuda para las actividades de Schlayer.

La primera prisión visitada por el encargado de negocios de Noruega fue la Cárcel Modelo, en la que se encontraba el antes mencionado Ricardo de la Cierva. El oficial de Marina Julio Guillén lo cita como uno de los «visitantes habituales» del establecimiento¹²⁷. Se trataba de un centro controlado por el Estado, circunstancia que daba a los reclusos desafectos al régimen una cierta sensación de seguridad, en comparación con la pléyade de checas y centros de detención partidistas repartidos por todo el territorio gubernamental. Sin embargo, en agosto de 1936 se desencadenarían los graves acontecimientos que el alemán relata en su libro. El día 22, milicianos y agentes de la Dirección General de Seguridad entran en la cárcel, agrupan a los presos políticos en un patio y dejan libres dentro de la cárcel a los comunes. Pronto acuden centenares de milicianos, muchos de los cuales entran en el recinto de la Modelo. Ante la pasividad de las autoridades, los milicianos expulsan a los funcionarios y proceden a un maltrato brutal de los convictos, fusilando sin juicio a unos setenta. Julio Ruiz de Alda, Melquíades Álvarez —mentor político de Manuel Azaña— o Fernando Primo de Rivera, entre otros muchos, fueron asesinados. Ramón Serrano Suñer, testigo directo de los hechos, ha referido las significativas palabras que pronunció Indalecio Prieto, a la sazón Ministro de Marina, al llegar, horas después de la matanza, a la penitenciaría: «La brutalidad de lo que aquí acaba de ocurrir significa, nada menos, que con esto hemos perdido ya la guerra»¹²⁸. A su vez, según Sánchez Albornoz, al conocer los sucesos, Azaña dijo: «No quiero ser presidente de una República de asesinos»¹²⁹. Muchos de los presos políticos supervivientes, entre ellos Ricardo de la Cierva y Codorníu, amigo de Schlayer, serían asesinados en noviembre de ese mismo año en las sacas de presos que hemos referido anteriormente. Una anécdota relatada por Ramón Gómez de la Serna refleja el ambiente caótico que debió encontrarse Schlayer en sus visitas:

«La aparición de [Pedro Luis] Gálvez en las cárceles es una ráfaga de espanto. Se dirige a los presos en actitud estrepitosa y tono grandilocuente. Juega con las pistolas como un malabarista inconsciente. De vez en cuando salva a un hombre. Una mañana se presentó en la cárcel Modelo y salió a uno de los balcones del patio llevando del brazo a un preso. Exigió que se reunieran bajo aquel balcón todos los encarcelados y todos los milicianos de la prisión y pronunció a grandes voces este discurso: ‘He aquí

¹²⁷ Citado por MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «El asilo diplomático en la Guerra Civil española». Madrid, Actas Editorial, pág. 29.

¹²⁸ SERRANO SUÑER, Ramón. Memorias. Madrid 1977.

¹²⁹ SÁNCHEZ ALBORNOZ, Claudio (1984): «Dípticos de historia de España». Madrid, Espasa. Pág. 177.

a Ricardo Zamora, el gran jugador internacional de fútbol. Es mi amigo y muchas veces me dio de comer. Está preso aquí y esto es una injusticia. Que nadie le toque un pelo la ropa. Yo lo prohíbo⁷. Luego lo besó y lo abrazó ante los presos atónitos mientras gritaba: ¡Zamora, Zamora!».¹³⁰

El 16 de noviembre de ese año la Modelo tiene que ser evacuada por su proximidad al campo de batalla. Muchos de sus presos, entre ellos disidentes destacados, son enviados a Porlier; otros, a la cárcel de Alcalá de Henares. Muchos son asesinados durante el trayecto. Desde entonces, la cárcel complutense será objeto también de los oficios de Schlayer. Raimundo Fernández Cuesta, secretario general de la Falange España antes del estallido bélico, lo recuerda en sus memorias: «Otra visita que también recibí en la cárcel de Alcalá fue la de Félix Schlayer, encargado de negocios de Noruega, hombre que prestó extraordinarios servicios por su energía y valor en favor de los presos»¹³¹. El 17 de diciembre¹³², un nutrido grupo de frentepopulistas asalta la cárcel de Guadalajara y asesina a 282 presos. Tras la matanza, se dirigen a la prisión de Alcalá de Henares para repetir su acción. La reincidencia pudo evitarse gracias a la intervención del susodicho Melchor Rodríguez. «Pistola en mano, se plantó delante del portalón de entrada a la cárcel y tuvo a la muchedumbre en jaque. Desde las cinco de la tarde hasta las tres de la madrugada estuvo luchando entre discursos persuasivos y amenazas con las distintas autoridades de la pequeña ciudad, que habían hecho causa común con el populacho, y les obligó a retirarse. Por la mañana temprano pudo volver a su casa con la conciencia de haber cumplido con su deber como un hombre»¹³³.

Schlayer visitó también con frecuencia la Cárcel de San Antón, ubicada en el edificio de las Escuelas Pías, en la actual calle Farmacia de Madrid. En ella operaban seis tribunales simultáneos, y entre los milicianos al mando estaban los famosos «Petrof», «Dinamita» o «Traganiños». Otras dos prisiones frecuentadas por el representante noruego fueron la de Porlier, instalada en el colegio de los padres calasancios, y la de las Ventas. En todas ellas se produjeron «sacas» o intentos de asaltos. Cuando no podía desplazarse, comunicaba con los centros por teléfono, interesándose por la situación. Sabemos que llamó, por ejemplo, a las prisiones de Chinchilla, de San Miguel de los Reyes y a la Principal de Valencia¹³⁴.

Resulta de especial importancia su relación con la Cárcel de Mujeres, instalada primero en el Convento de la Plaza del Conde de Toreno y después en el asilo de San Rafael, en Chamartín. En su primera visita, una funcionaria de prisiones

¹³⁰ Tras su liberación, Ricardo Zamora, a quien se perseguía por haber colaborado en el católico *Diario Ya*, tuvo que asilarse en la embajada argentina. En un juicio de 1940 interpondría en favor de su salvador, el escritor anarquista Pedro Luis Gálvez, quien finalmente sería fusilado.

¹³¹ FERNÁNDEZ CUESTA, Raimundo. *Testimonio, recuerdos y reflexiones*. Madrid 1985.

¹³² En su libro, Schlayer sitúa el suceso «en enero de 1937». Pero todas las otras fuentes lo adelantan a diciembre de 1936, fecha que nos parece más probable.

¹³³ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, *Áltera*, pág. 165.

¹³⁴ *Ibid*, pág. 146.

le informó de que la noche anterior las milicianas se habían presentado en el edificio para «sacar» a las diecisiete mujeres más destacadas. Sólo la resistencia de todas las convictas logró salvar a sus compañeras. Al saberlo, Schlayer y Henny se presentaron en el lugar para asegurarse, mediante razones, súplicas e incluso «sobornos con víveres», de que las milicianas respetarían la vida de las diecisiete disidentes. Pero semanas más tarde su intervención será aún más esencial: gracias a la confianza de un chequista al que conocía, Schlayer supo que, con la excusa del traslado de las presas a Chamartín, se planeaba una matanza. Varias presas políticas, entre ellas la viuda de Julio Ruiz de Alda, —quien aún no conocía el asesinato de su esposo— sospecharon las verdaderas intenciones de la operación y se negaron a ser trasladadas si no las acompañaba un embajador¹³⁵. Después de duras negociaciones, consiguieron que se llamase a Schlayer. Un periodista describió meses después sus gestiones:

«Existía una persona que en el transcurso de la revolución había destacado como un apóstol, y en quien las presas tenían una confianza ciega: el Dr. Schlayer, representante de Noruega en España. A él era a quien había que llamar. [...] Los dirigentes de la chusma, que seguían las directrices de Moscú, tuvieron que pasar por la vergüenza de que fuera un representante extranjero quien asegurara el traslado de las presas. Pero las acciones emprendidas por este hombre no se detuvieron ahí. Con camiones y automóviles que había pedido a sus colegas, transportó [a la nueva prisión de Chamartín] aquel día más de mil colchones, a fin de que aquellas sufridas mujeres tuvieran dónde dormir. Incluso, de los víveres almacenados en su Legación, tuvo que llevar unos cuantos sacos de patatas para que tuvieran algo que comer, ya que nadie se había preocupado de esos detalles. A su actuación se debe que no se repitiera el horrible espectáculo de los días anteriores [en referencia a las sacas de Paracuellos del Jarama]»¹³⁶.

Pero, además de los establecimientos oficiales, Schlayer acudió también a varias checas, centros de detención y tortura irregulares que habían proliferado en Madrid. Consta, por ejemplo, que se personó, en compañía del delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja, en la famosa «Checa de Fomento 9» o «Checa de Bellas Artes»¹³⁷. Había sido detenido un empleado de la embajada japonesa y Schlayer quería interceder por él. No se trataba de una más: a diferencia de otras checas, ésta, llamada oficialmente Comité Provincial de Investigación Pública, era un organismo oficial y tenía pretensiones de coordinación. Sus seis tribunales mantenían una actividad continua, día y noche, y sus sentencias eran de ejecución inmediata.

¹³⁵ Testimonio de la Duquesa de la Victoria en GUTIÉRREZ-RAVÉ, José, Op. Cit.

¹³⁶ Desconocemos la autoría del reportaje y la publicación en la que apareció. Lo copia SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Altera, pág. 158-159, datándolo en febrero de 1937.

¹³⁷ Íbid, pág. 92.

Schlayer visitaba a diario estos centros, creando vínculos personales con los carceleros, respaldando a los funcionarios frente a los milicianos, proporcionando ayuda a los cautivos e intercediendo por ellos. Sin duda, la autoridad de un representante oficial extranjero servía para atemperar los abusos y para hacer más llevadera la existencia de los presos desafectos. En palabras del propio representante, «según muchos me contaron después, se notaba en la prisión una sensación de respiro cada vez que llegaba la noticia de que había una nueva visita diplomática»¹³⁸. No es desdeñable tampoco su ayuda material. Según observó, «el rancho en las cárceles no sólo era malo y falto de toda riqueza nutritiva, sino que puede calificarse de repugnante»¹³⁹. Ciertamente, en la prisión de San Antón los milicianos llegaron a defecar en las lentejas que se servían a los presos¹⁴⁰. Por ello, con gran esfuerzo y pocos recursos, hizo llegar a las prisiones, con los camiones de la legación noruega, víveres básicos, como patatas.

La eficacia concreta de sus gestiones es mucho más difícil de medir que en el caso del asilo, pero, de acuerdo con los distintos testimonios, su mera presencia sirvió para salvar numerosas vidas humanas y para aliviar la situación de otros muchos reclusos. A la postre, como hemos visto, la irritación que sus actos causaban en las autoridades acabará por provocar su expulsión por mostrar «excesivo interés» en los cautivos.

c. Intervención en canjes y permutas

Una última herramienta del Cuerpo Diplomático era la de los canjes o permutas entre presos en la zona republicana y en la zona nacional, cuestión que ha sido exhaustivamente estudiada por el embajador Javier Rubio. El canje era una de las vías más habituales para permitir la evacuación de los asilados, pero los diplomáticos también lo empleaban como instrumento independiente para interceder por detenidos. Figuras destacadas de ambos bandos, como Wenceslao Fernández Flórez o las familias de Miaja y de Manuel de Irujo, se beneficiaron de la institución.

Schlayer, que había sido protagonista en la política de asilo, lo será también en el asunto de los intercambios. A principios de 1937, algunos evacuados de diversas legaciones incumplieron el compromiso al que sus embajadas habían llegado con el gobierno frentepopulista: mantenerse en un país neutral y no incorporarse a las filas nacionales. Incluso los refugiados al amparo de Turquía abandonaron el barco que los transportaba a aquel país, dirigiéndose al momento al territorio sublevado. Esta realidad provocó las iras del gobierno de Valencia, que paralizó las evacuaciones. Ante el bloqueo, Schlayer realizó gestiones para

¹³⁸ *Ibid.*, pág. 112.

¹³⁹ AHN, caja 1527. Declaración de Félix Schlayer en la Causa General.

¹⁴⁰ TP Juan de Isasa, «La casa de Génova 25», pág. 101.

promover «que aquellos refugiados que quisieran irse al bando nacional pudieran hacerlo, siempre y cuando fueran sustituidos en igual número por otros que, procedentes del lado nacional, fueran ideológicamente afines al bando rojo»¹⁴¹. Para promover su idea, Schlayer se reúne con el ministro de Defensa Indalecio Prieto, y con Irujo, del PNV, quien le aconseja que discuta la cuestión con los comunistas, los más reacios a cualquier acuerdo en la materia. Tras una reunión con Dolores Ibárruri y largas deliberaciones en el seno de las instituciones frentepopulistas, el Consejo de Ministros requirió al Comité Internacional de la Cruz Roja que presentase una propuesta de canje. En realidad, este principio de acuerdo no sería más que el comienzo de unas trabajosas gestiones que se prolongarían durante toda la contienda y aún después.

El varias veces citado Jesús de Galíndez, nacionalista vasco presente en Madrid, ha escrito que «su obsesión [de Schlayer] fue siempre el canje de Raimundo Fernández Cuesta»¹⁴², pero en las complicadísimas y abundantes gestiones para liberar al número tres de la Falange no tuvo nuestro hombre un peso destacado, a la luz de las fuentes. Sí que intercedió por él ante el Tribunal Popular de Alcalá, e incluso dice que se las arregló para hacer desaparecer su ficha, que contenía sus antecedentes¹⁴³. Al final, su canje se hizo por mediación británica en octubre de 1937, cuando el representante noruego ya había abandonado España.

Como ya hemos referido en la reseña biográfica, el principal cometido del viaje de Schlayer a la España nacional en 1937 fue el de impulsar los canjes. A medida que la victoria de las tropas comandadas por Franco parecía más cercana, fue imponiéndose en sus dirigentes una visión renuente a los intercambios. Schlayer utilizó su influencia, ganada mediante la protección de importantes figuras nacionales, para presionar a favor de los canjes, pero los obstáculos eran muchos. En arduas reuniones al más alto nivel, el alemán logró acuerdos parciales y dificultosos, aunque esenciales para salvar la vida a numerosas personas. Mantuvo una cooperación constante con los representantes de la Cruz Roja, en especial Fernando Suárez de Tangil, conde de Vallengano, y el austriaco Graf von Pourtales. Al final, la ambiciosa operación fracasó pese a los esfuerzos combinados de Schlayer y de los británicos: no fue posible poner de acuerdo a los dos bandos¹⁴⁴.

¹⁴¹ SCHLAYER, Félix (2006), «Matanzas en el Madrid republicano», Barcelona, Áltera, pág. 238.

¹⁴² GALINDEZ, Jesús de, Op. Cit., pág. 90, nota al pie. Entre otras inexactitudes, se refiere a nuestro protagonista como «Francisco Schlayer» [sic].

¹⁴³ AHN, caja 1527. Declaración de Félix Schlayer en la Causa General.

¹⁴⁴ Seguimos el relato de SCHLAYER, Félix (2007): «Ein Schwabe in Spanien». Stuttgart, Hohenheim, pág. 429 y siguientes.

5. CONSECUENCIAS Y ECOS DEL ASILO DIPLOMÁTICO

a. Evolución general del asilo diplomático

En 1936, el asilo diplomático adquirió unos rasgos que no había tenido hasta entonces y que marcarían su desarrollo jurídico ulterior. Con anterioridad al periodo que nos ocupa en este estudio, el asilo tenía un carácter eminentemente individual: se concedía a personas que normalmente integraban la clase dirigente del país y que eran habitualmente las perseguidas por motivos políticos. Sin embargo, en el caso español el asilo se concedería de forma masiva a miles de ciudadanos, como consecuencia, entre otras cosas, del carácter generalizado de la violencia. La guerra de España es la primera en la que la retaguardia es tan importante como el frente. Este cambio en el supuesto de hecho tendrá lógicas consecuencias en su regulación jurídica. Después de la Guerra Civil, el asilo diplomático experimentaría una evolución en ocasiones contradictoria.

En el plano casuístico, se han producido casos de concesión masiva de asilo, tanto de Derecho como de hecho, que recuerdan a los de la contienda española, tales como los de la II Guerra Mundial, la revolución cubana de 1959, la rebelión de 1946 en Bolivia, el Chile de 1973 o la crisis de las embajadas de Praga en 1989. Por otro lado, se han producido también otros casos más próximos al paradigma tradicional del asilo individual a personas de trascendencia pública, como el precitado político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre o el cardenal húngaro Josef Mindszenty, quien permaneció quince años en la embajada estadounidense. La práctica totalidad de los Estados occidentales han concedido asilo durante las últimas décadas, con mayor o menor amplitud.

En la vertiente jurídica, el asilo diplomático experimentará en la década de los cincuenta un hito fundamental: el pronunciamiento del Tribunal Internacio-

nal de Justicia respecto del asunto Haya de la Torre¹⁴⁵ a través de tres sentencias¹⁴⁶. En estas decisiones, que han sido consideradas en ocasiones «erráticas y poco clarificadoras»¹⁴⁷, se niega la existencia de una costumbre particular latinoamericana que establezca el derecho de asilo diplomático, por lo cual éste sólo podrá ejercitarse de acuerdo con lo dispuesto en textos convencionales o, de lo contrario, el caso constituirá un mero asilo de hecho. Del mismo modo, establece el Tribunal que corresponderá en todo caso al Estado asilante la calificación del asilo, conclusión lógica pues, en caso contrario, sería imposible *de facto* todo asilo (pues el Estado receptor difícilmente admitirá que persigue a una persona por motivos políticos).

Pese a los requerimientos reiterados de algunos Estados hispanoamericanos, en la Convención de Viena de 1961 no se incluyó el asilo diplomático como derecho ni como práctica vinculante. Durante los años siguientes se discutió, en el seno de la Comisión de Derecho Internacional, la elaboración de una convención específica en la materia. Llegó a haber varias propuestas, pero no se alcanzó un acuerdo. En septiembre de 1975, el secretario general de las Naciones Unidas presentó un amplio informe sobre el asilo diplomático. El texto constituía una sustanciosa recapitulación de los avances en la materia, incluyendo tratados, jurisprudencia y práctica. Pese a estos intentos, no se ha alcanzado una regulación internacional amplia sobre la institución asilar extraterritorial.

Esta evolución crea una clara distinción entre el derecho de asilo diplomático, institución reglada y muy limitada en su ámbito, y el asilo *de facto*, al amparo de las prerrogativas de la misión, en tiempos de guerra o catástrofes y por razones humanitarias. Para evitar confusiones terminológicas, se ha propuesto establecer una denominación diferenciada para la segunda figura, como la de *refugio temporal*, empleada por la profesora Mangas. Pero la práctica totalidad de la doctrina utiliza el término de asilo diplomático en ambos casos, probablemente por entender que los elementos sustanciales —una persona perseguida se refugia en un local amparado por la inviolabilidad diplomática— son, en esencia, los mismos.

b. España y el asilo diplomático

En la inmediata posguerra se produjeron concesiones de asilo en las embajadas de Cuba, Panamá y Chile, amén de pequeños grupos bajo otros pabellones, como el consulado de Haití. Curiosamente, Antonio Hermosilla, director de *La Libertad*, uno de los periódicos que más se habían significado en la campaña

¹⁴⁵ Esta controversia se origina cuando el político peruano Haya de la Torre, contra quien se había dictado orden de detención, se refugia en la embajada de Colombia en Lima. El gobierno peruano, siendo requerido a otorgar un salvoconducto, se niega a hacerlo.

¹⁴⁶ Sentencias de 20 de noviembre de 1950, de 27 de noviembre del mismo año y de 13 de junio de 1951.

¹⁴⁷ VILARIÑO, Eduardo, Op. Cit.

contra el asilo diplomático, decidió acogerse a esta vía. No obró así el poeta Miguel Hernández: pese a la posibilidad de refugiarse en la embajada chilena, prefirió finalmente ir en busca de su mujer y su hijo. Ante estos casos, el nuevo gobierno mantuvo la coherencia con la tradicional posición española. El 22 de marzo de 1939, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Franco emitió un informe sobre la actitud que debía adoptarse ante el asilo que podría concederse a los vencidos al final de la guerra. Aun afirmando que España no estaba vinculada por ningún tratado ni costumbre que le obligara a reconocer un derecho positivo al asilo diplomático, sí reconocía una práctica casi constante de asilo. Así, el texto recomendaba respetar el asilo como un hecho, aunque limitándolo a los acusados por delitos estrictamente políticos, facilitando en estos casos salvoconductos de evacuación. Se trataba de una posición fiel a nuestra tradición jurídica, razonable y matizada. En la práctica, se mantuvo ese respeto al hecho del asilo. Hubo incidentes e intentos de asalto en las embajadas de Panamá y Chile, pero éstas no estaban cubiertas por ninguna prerrogativa diplomática, por cuanto sus Estados no habían reconocido aún al gobierno español. Fue acaso una imprudencia, pero no una violación de Derecho Internacional, ya que estos edificios carecían en aquel momento de estatus diplomático.

No parece casual el hecho de que, pocos años después de haber sido el escenario de una masiva concesión de asilo diplomático, España fuese uno de los países que ejercieron con más decisión esa misma política frente al Holocausto. Diplomáticos como Ángel San Briz, en Budapest; José Ruiz Santaella, en Berlín; Bernardo Rolland de Miota, en Francia; Santiago Romero Radigales, en Grecia; Julio Palencia, en Bulgaria; José de Rojas, en Rumanía; Miguel Ángel de Muguiro, en Budapest; o Juan Schwartz Díaz-Flores, en Viena, desarrollaron diversas acciones en favor de la población judía. Es cierto que no fue la concesión de asilo su única herramienta, ni siquiera la más común, pero también lo es que su labor decidida en favor de ciudadanos que, en muchos casos, carecían de vínculos con España, recuerda mucho a la del Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid en 1936. En ambos casos se actuó en favor de una población local perseguida, con escasos vínculos con el Estado acreditante, y en ambos casos se bordeó la legislación local en pro de la labor humanitaria.

Pese a estos antecedentes, España nunca ha reconocido el asilo diplomático como un derecho, ni ha asumido como propia la institución iberoamericana del derecho al asilo diplomático. Como hemos dicho, no es parte de ninguna convención que establezca obligaciones al respecto ni ha regulado la figura por la vía del Derecho interno. Pero esta ausencia de vinculación jurídica no quiere decir que los gobiernos españoles no hayan respetado el asilo diplomático en su territorio —con ocasión de la Guerra Civil e inmediatamente tras la conclusión de la misma, como ya hemos visto—, ni tampoco que nuestros diplomáticos no la hayan practicado, si bien con cautela y de forma episódica, ante situaciones de grave amenaza humanitaria.

En realidad, la posición española parte de la distinción antes explicada entre el asilo diplomático convencional, al que nuestro Estado es ajeno, y el asilo de hecho. No se trata de un endemismo español, sino que la posición es compartida por un gran número de naciones. Según la citada Araceli Mangas, «la gran mayoría de los estados rechazan la institución iberoamericana del asilo diplomático reaccionando contra esa extensión de la inviolabilidad de la misión diplomática, aunque autorizan el refugio temporal por razones humanitarias en circunstancias extremas en las que la vida o la integridad de las personas sufren un inminente peligro». En consecuencia, «la inviolabilidad no podría dar lugar a refugio temporal cuando se trata de situaciones de aplicación regular de la ley y del funcionamiento normal de tribunales constituidos»¹⁴⁸. Esta es también la posición de nuestro país, mantenida con coherencia a lo largo del tiempo.

Así, en 1983, cuando se produce en Guinea Ecuatorial un levantamiento militar contra el régimen del coronel Teodoro Obiang, varios oficiales rebeldes son detenidos. Uno de ellos, el sargento Venancio Mikó, logra escapar y, tras solicitar asilo en varias representaciones, es acogido en la española. El ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, tras mantener conversaciones con las autoridades guineanas que prestan ciertas garantías, establece la entrega a las mismas del militar. Siendo requerido en el Congreso de los Diputados para explicar la cuestión, el ministro afirma:

«Aunque en ciertos casos el Estado español ha practicado el asilo diplomático en aquellos países que lo aceptan, como es el caso de los Estados hispanoamericanos, España [...] no reconoce la figura del asilo diplomático como un derecho. [...] Salvo en el supuesto de aquellos países que aceptan el asilo expresamente, la pretensión de ejercerlo va contra la soberanía del Estado en que se pretende realizar».

Sin embargo, el ministro establece una diferencia entre el «asilo» y el «refugio temporal», que define como «un resguardo momentáneo a las personas perseguidas por razones políticas y cuya vida esté en peligro. [...] Cuando cesa el peligro inmediato que se cierne sobre la persona del refugiado, y existe la expectativa racional de que será objeto de un juicio justo y regular, cesan los motivos que justifican el refugio»¹⁴⁹.

Con todo, la tradicional postura española no tiene actualmente reflejo en la legislación. La ley 12/2009, de 30 de octubre (BOE núm. 263/09), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, guarda silencio sobre el asilo diplomático. Es cierto que su artículo 38 establece ciertas previsiones para los «casos que se presenten fuera del territorio nacional», pero en esos supuestos «los embajadores de España podrán promover el traslado del o de los solicitantes

¹⁴⁸ MANGAS, Araceli (2014). «Una norma limitada». *El Mundo*, 20 de julio de 2014.

¹⁴⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales de 23 de septiembre de 1983.

de asilo a España, para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley». No se trata, pues, de una concesión de asilo extraterritorial, sino de una mera facilitación del traslado. Por otra parte, esa norma se limita a los casos en los que «el solicitante no sea nacional del país en que se encuentre la representación diplomática», lo que reduce notablemente su ámbito de aplicación. La concesión de asilo o, si se quiere, de «refugio temporal», podría mantenerse como una práctica *ex lege*, excepcional, amparada por la doctrina continuada de nuestros gobiernos. Paradójicamente, como observa el profesor Ramírez Sineiro, sí está vigente una norma de rango reglamentario que regula el asilo naval, estrechamente vinculado al diplomático: «[El Comandante del buque] podrá conceder asilo a bordo, de acuerdo con las normas del derecho internacional, a los españoles en peligro inminente, así como a los extranjeros que se hallen por razones políticas en las mismas circunstancias, a los que acogerá a reserva de consulta con la representación diplomática, comunicándolo a sus superiores lo más rápidamente posible»¹⁵⁰. Ello hace aún más insólito el silencio del legislador sobre el asilo diplomático, una institución que España no rechaza en bloque y que es mucho más frecuente y relevante que el asilo en buques.

c. El asilo diplomático en Noruega

A pesar del transcurso de las décadas, el asilo diplomático en la Guerra de España continúa siendo un asunto bastante desconocido en la sociedad noruega. El libro «Tusen dager. Norge og den spanske borgerkrigen» («Mil días. Noruega y la Guerra Civil española»), aparecido en 2009, es la principal aportación historiográfica reciente sobre nuestra contienda vista desde el país nórdico, pero no dedica una atención destacada a los afanes humanitarios de la representación diplomática. En 2009, el entonces embajador noruego en España, Torgeir Larsen, escribió que la legación de su país «había jugado un papel controvertido» en aquellos días. A pesar de nuestros esfuerzos reiterados, la Real Embajada de Noruega en España ha declinado prestar cualquier colaboración para esta monografía, en un gesto que evidencia que el asunto resulta aún incómodo en determinados sectores.

Ahora bien, desde el prisma de lo jurídico, la posición de Noruega respecto al asilo diplomático es muy similar a la de España: parte de la diferenciación entre un derecho de asilo diplomático, que no reconoce, y un asilo de hecho en circunstancias excepcionales y por razones humanitarias, supuesto aplicable al caso de la Guerra Civil española. Son reveladoras las declaraciones noruegas en la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas tras una propuesta de Australia para que se analizase la cuestión en 1974:

¹⁵⁰ Artículo 123 del Real Decreto 1024/1984, de 23 de mayo, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de la Armada.

«El concepto de asilo diplomático varía en las diferentes partes del mundo. Sin embargo, de acuerdo con la posición que parece prevalecer en la mayor parte del mundo —con la principal excepción de Iberoamérica—, el asilo diplomático no se reconoce en sí mismo como una institución jurídica especial. Ésta es también la posición del gobierno noruego. [...] Pero puede haber excepcionalmente casos en los que consideraciones humanitarias y la necesidad de proteger los derechos humanos fundamentales sean de importancia decisiva. A juicio del gobierno noruego, sería inhumano y repugnaría, en situaciones específicas, no usar la posibilidad de proteger la vida de una persona o de protegerla de un tratamiento o pena inhumanos. Por razones humanitarias, por tanto, debe considerarse legítimo que las misiones diplomáticas concedan protección en tales situaciones excepcionales»¹⁵¹.

Paradójicamente, pocos años después de la actuación en España de su encargado de negocios, Noruega se convertiría en escenario de una concesión de asilo. Entre 1942 y 1944, durante el régimen pro-nazi de Vidkun Quisling, el diplomático sueco Gustaf Harald Edelstam desarrolló una política de protección a ciudadanos judíos que incluyó el refugio en los locales de la embajada. *Ad extra*, Noruega acogió a ocho asilados en Chile en 1973, tras el ascenso al poder del general Augusto Pinochet¹⁵². En ambos casos, el asilo se produjo ante graves amenazas para la vida de las personas afectadas y en circunstancias excepcionales, y dentro, por lo tanto, del supuesto jurídico definido anteriormente.

¹⁵¹ Asamblea General de las Naciones Unidas: «Cuestión del Asilo Diplomático: informe del secretario general». 2 de septiembre de 1975.

¹⁵² CAMACHO, Fernando (2006): «Los asilados de las Embajadas de Europa Occidental en Chile tras el golpe militar y sus consecuencias diplomáticas: El caso de Suecia». *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 81, págs.. 21-40.

CONCLUSIONES

W. Duesberg, periodista noruego que entrevistó a Schlayer en 1937, tuvo la impresión de haber tropezado con «un hombre que, por su temperamento y por sus sentimientos humanitarios, no podía haber obrado de otra forma». Sin embargo, lo cierto es que en 1936 Schlayer no estaba obligado jurídicamente a salvar a miles de ciudadanos españoles. Bien al contrario, ni su precario status, ni su edad en el momento de los hechos (más de sesenta y cinco años), ni su falta de pericia en el ámbito de la diplomacia profesional parecían predisponerlo a tal actuación heroica. Por eso, entre otras razones, su caso presenta un interés innegable.

A lo largo de las páginas anteriores, creemos haber probado varias afirmaciones:

1. Entre 1936 y 1939, aunque de modo más acusado en el primer año y medio, se vivió en la zona republicana un estado mixto de guerra y revolución que llevó aparejada una fuerte oleada represiva. Miles de personas fueron encarceladas, torturadas, violadas o asesinadas por sus creencias religiosas, sus ideas políticas o la simple sospecha de desafección a los partidos del Frente Popular.

2. Esta oleada de terror político —no exclusiva, ciertamente, de la zona republicana— provocó que la práctica totalidad del Cuerpo Diplomático actuase en favor de los perseguidos, con diversas iniciativas para la humanización de la guerra. La legación de Noruega, pese a su escasa importancia, fue una de las principales impulsoras de dicha política. Entre las herramientas de protección, el asilo diplomático fue la más útil y la más significativa en términos históricos: el asilo masivo no tenía precedentes en la historia diplomática y presentaba numerosas dudas en un país, España, que no estaba convencionalmente obligado a aplicarlo.

3. No se trató de un derecho de asilo jurídicamente reglado de corte hispanoamericano, sino de un asilo temporal sin respaldo iuspositivo, al amparo de la

inviolabilidad de los establecimientos y de la propia autoridad del diplomático. Esta diferenciación, en cualquier caso, no desmerece la importancia del caso español como antecedente, práctico y legal, de las actividades de salvamento desarrolladas por diplomáticos durante la II Guerra Mundial y la Guerra Fría.

4. El asilo no constituyó un abuso de derecho, dado que encajaba en el supuesto que la doctrina gubernamental española, de modo consistente y reiterado, ha defendido como justificante de un refugio temporal: una grave crisis humanitaria, con anulación de las mínimas garantías jurídicas y amenazas directas para la vida.

Dejando sentados estos postulados, la actuación de Schlayer plantea un enjundioso debate ético: ¿deben los diplomáticos sobrepasar sus estrictos deberes en una situación de grave crisis humanitaria y proteger, aun con riesgo para su propia vida, a los ciudadanos locales? La posición del alemán ha quedado clara. También sus razones: «El Cuerpo Diplomático sería culpable de complicidad ante la historia si, a partir de aquel momento, contemplaba resignadamente cómo el gobierno abandonaba el campo a los asesinos, al tiempo que entregaba los presos políticos, totalmente desprotegidos, a los milicianos». No se trata de una postura exótica. A lo largo de las décadas, desde el Chile de 1973 hasta los recientes episodios de Birmania, pasando por los escenarios de la II Guerra Mundial o de la Europa soviética, incontables representantes han usado diversos medios para proteger a ciudadanos amenazados, siendo el asilo el instrumento más extremo de los posibles. La discusión admite matices, contextualizaciones y soluciones intermedias, pero no puede eludirse.

Hemos mostrado en el texto cómo el diplomático constituye, aun en medio de los más enconados odios, una figura de autoridad capaz de detener actos violentos con su mera presencia. Así, a sus prerrogativas legales añade la *auctoritas* recibida de su valor representativo: a través de los ojos del diplomático, todo un país, o incluso toda la comunidad de naciones, contemplan las violaciones de derechos esenciales. Cuando cualquier país, incluso los más pertinaces violadores de derechos, intenta justificar jurídicamente sus acciones ante el mundo, ¿quién podrá ignorar la presencia de un representante de otro Estado en el lugar de los hechos? ¿Y quién podrá desestimar, en aras a la imparcialidad escrupulosa, la capacidad de salvar miles de vidas?

Mucho se ha escrito sobre los diplomáticos que usaron sus poderes para una monumental obra de salvamento durante el Holocausto, bordeando incluso los límites legales. Frente a esto, resulta incomprensible el desconocimiento existente sobre aquellos hombres que contribuyeron a humanizar la Guerra de España. Acaso el apasionamiento ideológico que aún pesa sobre el conflicto y la tendencia historiográfica maniquea que ha predominado durante las últimas décadas puedan explicar en parte tal desinterés. Pese a ello, el interés histórico del caso y su resultado humanitario bien merecen un recuerdo imperecedero, sin apasionamientos encendidos ni utilizaciones partidistas.

FUENTES

1. Bibliografía consultada

Testimonios de contemporáneos a los hechos

- AZAÑA, Manuel (1990), «Apuntes de memoria y carta». Valencia, Pretextos.
- AZAÑA, Manuel (2000), «Diarios completos». Madrid, Crítica.
- CABEZA DE VACA Y MUNILLA, Amparo (2009). «Bajo cielos de plomo: unas memorias y el diario de Rafael Salazar Alonso». San Sebastián de los Reyes, Madrid, Actas.
- CARRILLO SOLARES, Santiago (2006), «Memorias». Madrid, Planeta.
- FERNÁNDEZ CUESTA, Raimundo (1985). «Testimonio, recuerdos y reflexiones». Madrid, Dysrsa.
- FERNÁNDEZ FLÓREZ, Wenceslao (1942): «Una isla en el Mar Rojo». Madrid, Ediciones Españolas.
- FOXÁ, Agustín de (1938). «Madrid, de Corte a checa». Salamanca, Jerarquía.
- GALINDEZ, Jesús de (1945), «Los vascos en el Madrid sitiado –Memorias del Partido Nacionalista Vasco y de la delegación de Euzkadi en Madrid desde septiembre de 1936 a mayo de 1937». Buenos Aires, Eskin.
- GUTIÉRREZ-RAVÉ, José (1942), «¿Cómo se liberó usted?» Madrid, edición del autor.
- HELFANT, Henry (1947). «La doctrina Trujillo del asilo diplomático humanitario». México DF, Offset Continente.
- HUIDOBRO, Leopoldo (1939): «Memorias de un finlandés». Madrid, Ediciones Españolas.

- KNOBLAUGH, H. Edward (1967), «Corresponsal en España». Madrid, Fermín Uriarte.
- LÓPEZ, Antonio (1945). «Defensa de Madrid: relato histórico». México DF, Editorial AP Márquez.
- MORLA LYNCH, Carlos (1939). Informes diplomáticos sobre la Guerra Civil española.
- NÚÑEZ MORGADO, Aurelio (1941): «Los sucesos de España vistos por un diplomático». Buenos Aires, Talleres Gráficos L. J. Rosso.
- ROCA DE TOGORES, Alfonso, Marqués de Alquibia (2005): «Mis memorias durante la Revolución». Revista APORTES 59, XX.
- SÁENZ DE SANTAMARÍA, Jesús (2005). «Dos años prisionero de los rojos». Revista APORTES 59, XX.
- SERRANO SUÑER, Ramón (1977). «Memorias: entre el silencio y la propaganda, la historia como fue». Madrid, Planeta.
- SCHLAYER, Félix (1938), «Diplomat im roten Madrid», Berlín. Consultado en la edición española de Áltera, titulada «Matanzas en el Madrid republicano», traducción de VALDEZATE, Ignacio, y WITH LENAERTS, Carmen, Barcelona 2006.
- SCHLAYER, Félix (2007): «Ein Schwabe in Spanien». Stuttgart, Hohenheim.
- VVAA (1939): «Dictamen de la Comisión sobre ilegitimidad de poderes actuantes en 18 de julio de 1936». Burgos, Editora Nacional.
- VVAA; prólogo de AUNÓS, Eduardo (1943). «Causa General: la dominación roja en España». Madrid, Ministerio de Justicia.

BIBLIOGRAFÍA POSTERIOR

- ALFAYA CAMACHO, José Luis (1988), «La diócesis de Madrid-Alcalá durante la Guerra Civil» (extracto de tesis doctoral). Pamplona, Publicaciones de la Universidad de Navarra.
- BRAVO MORATA, Federico (1968). «La Batalla de Madrid. La guerra de España». Madrid, Fenicia.
- CASAS DE LA VEGA, Rafael (1994). «El terror. Madrid 1936. Investigación histórica y catálogo de víctimas». Madrid, Editorial Fénix.
- CERVERA GIL, Javier (1996). «Violencia política y acción clandestina: la retaguardia del Madrid en guerra». Tesis doctoral, servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid.
- COVERDALE, John F. (2002): La fundación del Opus Dei. Madrid 2002.
- CRIADO, Miguel Ángel, et alia: «La Guerra Civil Española mes a mes. Tomo 7: La Batalla de Madrid». Madrid, Unidad Editorial.

- DÍEZ DE VELASCO, Manuel (1983). «Instituciones de Derecho Internacional Público». Tomo I. Madrid, Tecnos.
- GIBSON, Ian (2005), «Paracuellos: cómo fue». Madrid, Temas de Hoy.
- GONZALEZ, Isidro (2009). «Los judíos y la Guerra Civil española». León, edición del autor.
- LEONAVIÈIÛTÈ, Simona (2012): “Diplomatic Asylum in the context of Public International Law”. Vilna, Publicaciones de la Universidad Mykolas Romeris.
- LINIÉS, Alberto (1999): «Abundio García Román. Una vida para el mundo del trabajo». Madrid, HHT.
- NIEBEL, Ingo (2009): «Al infierno o a la gloria: vida y muerte del cónsul y espía Wilhelm Wakonigg en Bilbao, 1900-1936». Irún, Alberdania.
- MOA RODRÍGUEZ, Pío (2003): «Los mitos de la Guerra Civil». Madrid, La Esfera de los Libros.
- MONTERO MORENO, Antonio (1961): «Historia de la persecución religiosa en España». Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «El asilo diplomático en la Guerra Civil española». Madrid, Actas Editorial.
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2008): «Diplomacia, humanitarismo y espionaje en la Guerra Civil española». Madrid, Biblioteca Nueva.
- NEWBORG, Barbara (2011), «Walter Kempner and the Rice Diet». Durham, Carolina del Norte, Carolina Academic Press.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio (1987). «Curso de Derecho Internacional Público». Madrid, Tecnos.
- REDONDO GÁLVEZ, Gonzalo (1993): «Historia de la Iglesia en España». Tomo 2: «La Guerra Civil 1936-1939». Madrid, Rialp.
- SEVILLANO CARBAJAL, Francisco Virgilio (1969): «La diplomacia mundial ante la guerra española: crónica basada en una colección de documentos diplomáticos y políticos producidos por las potencias con motivo de dicha guerra». Madrid, Editoria Nacional.
- VIDAL, César (2004). «Checas de Madrid. Las cárceles republicanas al descubierto». Madrid, Editorial Belaqva.
- VIDAL, César (2005). «Paracuellos-Katyn. Un ensayo sobre el genocidio de la izquierda». Madrid, Libros Libres.
- VILARIÑO PINTOS, Eduardo (2005): Curso de Derecho Diplomático y Consular. Madrid, Tecnos.

2. Artículos y monografías

- BULLÓN DE MENDOZA Y GÓMEZ DE VALUGERA, Alfonso (2000). Aristócratas muertos en la Guerra Civil española. *APORTES*. n. 44, p. 77-105.
- CAMACHO, Fernando (2006): «Los asilados de las Embajadas de Europa Occidental en Chile tras el golpe militar y sus consecuencias diplomáticas: El caso de Suecia». *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 81, págs.. 21-40.
- CÁRCEL ORTÍ, Vicente (2006). El nuncio Tedeschini y los gobernantes republicanos. *Revista Ecclesia*. N.º. 3338, pags. 6-7.
- CRESPO BALLESTEROS, Mario (2014): «Asilo diplomático (y literario)», en PEYRÓ, Ignacio (Coord.): «Lo mejor de Ambos Mundos». Sevilla, Renacimiento.
- CUESTA FRANCISCO, Sergio (2012): «Tres figuras jurídicas que se solapan en el llamado caso Assange: el asilo diplomático, la extradición y la inmunidad diplomática». *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 849, página 9.
- DE LA CIERVA Y HOCES, Ricardo (2005). «El encuentro con la Historia». *Cuadernos de Historia Contemporánea* 2005, vol. 27., págs. 71-79.
- DE LA CIERVA Y HOCES, Ricardo (2005). «No hay ninguna duda sobre la culpabilidad de Carrillo», en PALMERO, Fernando, coord., «La Guerra Civil española mes a mes». Madrid, Unidad Editorial.
- EZPELETA, José Manuel de (2006). «Breve análisis de las víctimas del Madrid rojo durante 1936 y 1937». *Razón española: Revista bimestral de pensamiento*, N.º 138, págs. 83-95.
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos (2009): «La guerra civil española y el Derecho internacional». *Revista española de derecho internacional*, Vol. 61, N.º 1, págs. 75-97.
- IZQUIERDO ÁLVAREZ, Sara (2012): «Las Checas del Madrid republicano: un ejemplo de investigación multidisciplinar». *APORTES*, 79, año XXVII.
- LÓPEZ TALAVERA, María del Mar (2003). «Prensa política y prensa clandestina ante el asilo diplomático». *Revista APORTES* 59, XX.
- MANGAS, Araceli (2012). «Una norma limitada». *El Mundo*, 20 de julio de 2012
- MARTÍNEZ CACHERO, José María (1988). «Literatura y cautiverio: el caso de las embajadas madrileñas durante la Guerra Civil». *Archivium*, Universidad de Oviedo, XXVII-XXVIII, págs. 101-120.
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2013). «An Analysis of Foreign Diplomatic Aid to the Catholic Clergy during the Spanish Civil War (1936–1939)». *Religions*, 4, págs. 96–115

- MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2005): «El asilo consular en Málaga (1936-1939): humanitarismo y diplomacia».
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel (2001): «Asaltos y cierres de legaciones extranjeras: un grave asunto diplomático en el Madrid de la Guerra Civil (1936-1939)». MADRID. Revista de arte, geografía e historia, n.º 4, págs. 221-247.
- RAMÍREZ SINEIRO, José Manuel (2013): «El asilo diplomático: connotaciones actuales de un atavismo internacional». Misión Jurídica, n.º 5, págs. 85-120.
- ROMERO PÉREZ, Elena (2008): «Vida y muerte en la embajada. Un estudio de la vida cotidiana en las legaciones a cargo de Chile durante la Guerra Civil española (julio 1936-abril 1939), en VVAA: «Comunicaciones del I Encuentro de Jóvenes Investigadores en Historia Contemporánea de la Asociación de Historia Contemporánea». Zaragoza, IFC.
- YRAOLA, Aitor (1994). «La repercusión de la Guerra Civil española en los países nórdicos con especial referencia a Islandia, 1936-39». Cuadernos de Historia Contemporánea, N.º 16, págs. 131-150

3. Archivos y otras fuentes documentales

- Archivo General de la Guerra Civil de Salamanca - Centro Documental de la Memoria Histórica.
- Archivo Histórico Nacional.
- Archivo personal de don Salvador de Madariaga, custodiado por el Instituto José Cornide de Estudios Coruñeses.
- Archivo fotográfico de la familia Serrat Cuenca-Romero.
- Archivo de la Fundación Abundio García Román-Hermandades del Trabajo.
- Gaceta de la República.
- Boletín Oficial del Estado (Burgos y Madrid).
- Boletín Oficial de la Provincia de Madrid.
- Diario de las sesiones de Cortes de la República Española (1934-1939).

4. Fuentes hemerográficas

- Biblioteca de Prensa Histórica. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Hemeroteca Municipal de Madrid.
- Hemeroteca Histórica del Diario ABC.
- Hemeroteca Histórica del diario La Vanguardia.

Cabeceras consultadas (salvo que se indique lo contrario se trata de diarios):

ABC (ediciones de Madrid y Sevilla).

Ahora.

Archivo Diplomático y Consular de España (revista).

Arte Español (revista).

Castilla Libre.

CNT.

El Liberal.

El Sol.

Hoja Oficial del Lunes.

Imperio (Zamora).

La Acción.

La Correspondencia de España.

La Libertad.

La Nación (Buenos Aires).

La Vanguardia.

Mundo Obrero.

Ya.

5. Testimonios personales y memorias

Entrevista con Rafael Rodríguez-Ponga Salamanca, cuyo padre, Pedro Rodríguez-Ponga (1913-2012), estuvo asilado en la embajada de Noruega. 2 de septiembre de 2014.

Entrevista con César Olivera Serrano, historiador, bisnieto y sobrino-nieto, respectivamente, de dos asilados en la legación noruega: Vicente Rodríguez y Vicente Rodríguez Casado. 3 de septiembre de 2014.

Testimonio escrito de Juan de Isasa, titulado «La casa de Génova 25». Incluye testimonios directos de varios familiares.

Testimonio en vídeo de Vicente Rodríguez Casado, 1974 (documental Saxum, 2014).

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LOS CABALLOS DE TROYA
EN EL PROCESO EUROPEO DE INTEGRACIÓN**

MARIO DÍAZ-ROMERAL RUIZ

Et comme la multitude des lois fournit souvent des excuses aux vices, en sorte qu'un État est bien mieux réglé lorsque, n'en ayant que fort peu, elles y sont fort étroitement observées ; ainsi, au lieu de ce grand nombre de préceptes dont la logique est composée, je crus que j'aurais assez des quatre suivants, pourvu que je prisse une ferme et constante résolution de ne manquer pas une seule fois à les observer.

Le premier était de ne recevoir jamais aucune chose pour vraie, que je ne la connusse évidemment être telle : c'est-à-dire, d'éviter soigneusement la précipitation et la prévention ; et de ne comprendre rien de plus en mes jugements, que ce qui se présenterait si clairement et si distinctement à mon esprit, que je n'eusse aucune occasion de le mettre en doute.

Le second, de diviser chacune des difficultés que j'examinerais, en autant de pour celles qu'il se pourrait, et qu'il serait requis pour les mieux résoudre.

Le troisième, de conduire par ordre mes pensées, en commençant par les objets les plus simples et les plus aisés à connaître, pour monter peu à peu, comme par degrés, jusques à la connaissance des plus composés ; et supposant même de l'ordre entre ceux qui ne se précèdent point naturellement les uns les autres.

Et le dernier, de faire partout des dénombrements si entiers, et des revues si générales, que je fusse assuré de ne rien omettre.

Réné DESCARTES
Discours de la méthode

*Así toda Eucría se vio libre al fin de un duelo ya largo;
 se abren las puertas, da gusto pasear contemplando
 las tiendas de los dorios y ver desierto el lugar y la playa vacía:
 aquí la tropa de los dólopes, aquí Aquiles cruel acampaba;
 aquí el lugar de los barcos, aquí en formación peleaban.
 Unos sin habla contemplan de Palas fatal el regalo,
 asombrados del tamaño del caballo, y el primero Timetes
 ordena pasarlo a los muros y ponerlo en lo alto,
 bien por engaño bien que ya así lo cantaba el destino de Troya.
 Capis no obstante y los de mejor opinión en la mente
 nos mandan arrojar al mar la trampa del dánao
 y el extraño presente y quemarlo con fuego debajo,
 o perforar los huecos de su panza buscando escondrijos.
 Dudosa entre dos pareceres se divide la gente.
 Y, mira, el primero de todos seguido de gran compañía
 baja Laocoonte encendido de lo alto de la fortaleza,
 y a lo lejos: “¿Qué locura tan grande, pobres ciudadanos!
 ¿Del enemigo pensáis que se ha ido? ¿O creéis que los dánaos
 pueden hacer regalos sin trampa? ¿Así conocemos a Ulises?
 O encerrados en esta madera ocultos están los aqueos,
 o contra nuestras murallas se ha levantado esta máquina
 para espiar nuestras casas y caer sobre la ciudad desde lo alto,
 o algún otro engaño se esconde: teucros, no os fiéis del caballo.
 Sea lo que sea, temo a los dánaos incluso ofreciendo presentes.”
 Luego que habló con gran fuerza una lanza enorme
 disparó contra el costado y contra el vientre curvo de tablones.
 Se clavó aquélla vibrando y en la panza sacudida
 resonaron las cuevas y lanzaron su gemido las cavernas.
 Y, si los hados de los dioses y nuestra mente no hubieran estado
 contra nosotros, nos habrían llevado a horadar
 los escondites de Argos,
 y aún se alzaría Troya y permanecerías en lo alto,
 fortaleza de Príamo.*

VIRGILIO
Eneida, Libro II

INTRODUCCIÓN

En estos tiempos de cuestionamiento del proceso europeo de integración conviene volver a los orígenes de la filosofía moderna europea, a la fuente del pensamiento racionalista, para que el análisis metódico permita desvelar las deslealtades, las renunciadas que han contribuido a alcanzar el actual estado de las cosas.

En la década de los cincuenta, en un continente desgarrado por la reciente experiencia de dos de las más cruentas guerras que haya conocido la Humanidad, un grupo de seis países dan un paso adelante y suscriben una serie de tratados por los que se embarcan en un proceso de construcción que, según acordaron, no sería de conjunto desde un principio, sino que habría de basarse en una serie de realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho de naturaleza eminentemente económica. Esta iniciativa se enmarca en una Sociedad Internacional, la de mediados del siglo pasado, que respondía a un modelo de «yuxtaposición de Estados», según formulara el profesor Paul Reuter en sus *“Principios de Derecho Internacional”* de 1961, con una muy incipiente consciencia de la interdependencia cuando no plenamente wesfaliana, conformada en torno al Estado soberano como unidad política.

Y aun a pesar de ello, estas unidades autónomas llegaron a la innovadora conclusión de que por el bien de la nueva entidad que alumbraban y sobre la base de unos valores compartidos que inspiraban la necesaria confianza, las decisiones que dieran forma al proyecto que emprendían habrían de adoptarse superando el modelo canónico de la cooperación internacional en su sentido tradicional, incluso decimonónico para acuñar un patrón inédito: el de la integración supranacional, en virtud del cual:

- sobre la base de una propuesta salida de un organismo colegiado —la Comisión— que se sitúa al margen del juego de intereses característico del intergubernamentalismo, y cuyos poderes (i) se circunscriben a los ámbitos de competencia delimitados por los tratados y (ii) se ejercitan guiados por las directrices de los Jefes de Estado y de Gobierno que, reunidos en Consejo Europeo, dan impulso político al proyecto,

- el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo —que ha ido ganando perfil en el proceso decisorio para tratar de salvar la sempiterna cuestión del déficit democrático¹— dotan de legitimidad intergubernamental y democrática a un texto que deviene en ley para los Miembros integrados,
- quedando ambos —Estados miembros y normas— sometidos a la autoridad y el criterio de un Tribunal de Justicia, guardián de la «Comunidad de Derecho» que se aspira a construir y que modelara doctrinalmente Walter Hallstein —a la sazón, primer presidente de la Comisión— en su obra “*La Europa inacabada*” de 1969.
- y todo ello con la participación
 - a título consultivo, de los representantes de los sectores económicos y sociales, así como de los entes territoriales subestatales de los distintos Estados miembros, a través de los órganos consultivos diseñados ad hoc para su inclusión en el esquema decisorio —Comité Económico y Social y Comité de las Regiones—.
 - y, con un papel protagonista en el proceso decisorio desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, también de los parlamentos nacionales en cuanto al control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, conforme a lo dispuesto por los Protocolos n.º 1 y 2 al TUE y el TFUE.

Este proyecto, que reúne hoy en su seno a casi una treintena de países, ha desembocado en un corpus jurídico y un equilibrio institucional autónomos y de naturaleza atípica, a caballo entre los paradigmas interno e internacional. En palabras del profesor Antonio Bar, «la división de poderes que se produce en la estructura constitucional de la UE (...) separa y pone en relación de mutuo control a la dimensión o elemento intergubernamental y a la dimensión o elemento supranacional»²; en esta misma línea, la profesora Araceli Mangas añade «alguna doctrina científica aficionada ha fantaseado con el sistema organizativo europeo asimilándolo a puro Derecho constitucional o Derecho administrativo. El marco administrativista se puede aplicar al mercado interior, pero las relaciones interinstitucionales y entre sus estados miembros son diplomacia y Derecho internacional, con todas sus flaquezas y ambigüedades»³.

En cualquier caso, la buena marcha de la originaria integración económica ha dado paso, al menos desde 1992, a un proyecto político paralelo —el de la Unión

¹ A este respecto resulta procedente afirmar al margen, con el diplomático Álvaro Renedo, que «[la codecisión Consejo — Parlamento Europeo] no se trata de una modificación del equilibrio comunitario, sino, más bien, de un avance —considerable, pero no definitivo— hacia la consecución de un verdadero equilibrio político en términos democráticos». Renedo Zalba, A. “*La evolución de los poderes legislativos y presupuestarios del Parlamento Europeo*”, 2007. Cuadernos de la Escuela Diplomática — n.º36

² Bar Cendón, A. “*La UE: De la economía a la política, pasando por el Derecho*”, 2013. Disponible en <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/TRC/article/view/11781/11228>

³ Mangas Martín, A. “*Europa como excusa*”, EL MUNDO 25 junio 2012

Europea— que demuestra la progresividad intrínseca⁴ de este proyecto, que animado por los éxitos de la construcción económica persigue cotas más ambiciosas también en el plano político, avanzando en la construcción de “*una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*” (preámbulo TUE) —como ejemplifica el salto cualitativo que supuso la construcción política de Maastricht a partir del éxito de la agenda para lograr el Mercado Interior conforme al calendario del «objetivo 92», contenido en el Acta Única de 1986—.

Pero la sugestión suscitada por lo innovador —y lo exitoso— del proyecto desdibujaría la divisoria entre «eurooptimismo» y «eurobeatería». Quizá incluso se creyó identificar en la Unión aquella «última y mejor oportunidad para la Humanidad» de la que ya hablara el presidente Jefferson en referencia a unos jóvenes Estados Unidos de América. Circunstancia que tal vez encuentre excusa en el hecho de que los Estados miembros, los ingresados hoy como los socios fundadores, buscaban en buena medida realizar en las Comunidades la Utopía de Tomás Moro, la redención de su pecado original o de su incerto destino, cuando no de ambos: en España, siguiendo la metáfora orteguiana, Europa se percibió como la solución a nuestro larvado cainismo, a nuestro crónico retraso, al enconado caciquismo — cuando no arbitrio— en la gestión de lo público, tal y como se defiende aún hoy desde autorizadas tribunas⁵. Del mismo modo, Europa avivaba en Francia la llama de la grandeur perdida, en Alemania animó a soñar con la reunificación; e incluso cabría aventurar que en el muy pragmático y finalista Reino Unido, la posibilidad de participar no sólo del mercado común, sino también de la Europa integrada, brindó a este Estado una nueva oportunidad para matizar —aun mediando los consabidos y periódicos exabruptos⁶— la identidad de un proyecto nacional que aún hoy acusa incertidumbres. También en las más recientes adhesiones el elemento idealista jugó un papel catalizador en el acercamiento entre los candidatos y la Europa prometida. No en vano Miroslav Lajčac, ministro eslovaco de Asuntos Exteriores, confesaba en una reciente conferencia en la London School of Economics⁷, que en los países

⁴ Característica, e incluso necesaria. Tómese en cuenta a este respecto esta bella cita: «Si se habla de futuro, es porque el presente no es suficiente y el pasado, si no imposible, bárbaro e indeseable. Dificultades muchas, se tropieza ya con los más sensibles problemas políticos, pero la construcción de Europa ha de ser política o no será. Es la hora, como tantas veces se ha dicho, de la imaginación, el esfuerzo y la generosidad de los Estados y las personas». Vilarriño Pintos, E. “*La construcción de la UE*”, 1996. Ed. Arco Libros.

⁵ Como botón de muestra de la actualidad de este punto, véase el artículo publicado en mayo de 2012 por algunos de los economistas del grupo *Jorge Juan* de FEDEA en EL PAÍS. Artículo disponible en http://elpais.com/elpais/2012/05/31/opinion/1338475092_453958.html

⁶ Entre los más conocidos, el apócrifo «I want my money back», atribuido a Margaret Thatcher en el marco del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, donde nació el conocido como cheque británico (véase <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4721307.stm>). También el actual Primer Ministro Cameron ha protagonizado alguno de estos episodios, como por ejemplo con motivo de la negociación del Marco Financiero Plurianual 2014-20 (véase, por ejemplo, <http://www.theguardian.com/business/2012/nov/23/eurozone-crisis-eu-budget-summit-cameron>)

⁷ Podcast disponible en <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/events/2013/02/20130213t1700vWT.aspx>

que vivieron del otro lado del telón de acero la libertad, la democracia y la prosperidad que —aun a pesar de los embates— siguen siendo señeras de la integración europea, distan mucho de ser meros eslóganes y para nada representan principios desdorados como podría parecer a los socios más veteranos.

La crisis ha venido, sin embargo, a romper esta aura de infalibilidad, de pureza, que había rodeado el proceso de integración. Crisis que incluye, pero supera, a las dificultades económicas y financieras de los últimos años. Desde una perspectiva política, en la última década se ha vivido una crisis constitucional —con el fracaso del Tratado que se firmara en Roma en octubre de 2004 y por el que se aspiró a establecer una Constitución para Europa, para ser finalmente sustituido por el actual Tratado de Lisboa⁸—. Se ha cuestionado la PESC⁹ por cuanto los Estados miembros, cuando no defendían posiciones directamente opuestas —como durante la crisis de Irak de 2003— no conseguían realizar aquella gran actuación conjunta, coordinada y eficaz que la diera carta de naturaleza en la escena internacional —piénsese en las intervenciones de la UE en respuesta a la primavera árabe, la crisis de Siria, la guerra en el este de Ucrania o el actual rebrote de violencia en Oriente Medio—. Además, aún queda mucho por hacer en la construcción del Mercado Interior —al que hoy se trata de hacer avanzar bajo la bandera del Mercado Único¹⁰—, incluso en aquellas cuestiones más nucleares para la consecución de la solidaridad de hecho —y del proyecto de paz europeo, a fin de cuentas—, como la efectiva libertad de circulación de trabajadores. Podrían también mencionarse las dificultades para articular una política migratoria y de lucha contra el crimen más clara y solidaria, como la que viene demandándose desde la frontera sur en respuesta a los inmanejables flujos de personas que tratan de alcanzar nuestro continente por cualquier punto entre el Estrecho de Gibraltar y la frontera greco-turca, pasando por Lampedusa, Sicilia, Ceuta y Melilla. Y, por supuesto, aún está por mencionar la dimensión económica. Desde que nos alcanzara la onda expansiva de la crisis de las hipotecas *subprime*,

⁸ Aun a pesar de que el Tratado de Lisboa «representa una importante mejora de los Tratados existentes, (...) contiene lamentables renunciaciones a determinados elementos consagrados por la Constitución (...) [aunque] evita de esta forma un debate estéril sobre una cuestión falsa: jamás hubo duda de que formalmente se trataba de un Tratado.(...) No podía ser de otra forma. Pero también es cierto que, por su naturaleza y contenido, el Tratado constitucional establecía una Constitución más visible». Un aspecto sobre el que los Estados miembros, según parece, no quisieron dar margen a confusiones. Los extractos proceden de Corbett, R. y Méndez de Vigo, I. “*Informe sobre el Tratado de Lisboa*”, 2009. Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0013+0+DOC+XML+V0//ES>

⁹ Resulta ilustrativo añadir aquí el comentario de nuestros actuales Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Secretario de Estado para la UE en su etapa de eurodiputados, «cada vez que (...) hemos pretendido explicar a un grupo de estudiantes o a miembros de nuestra circunscripción electoral las características de la regulación de la PESC en el Tratado de Maastricht, hemos tenido que ayudarnos de una chuleta y dedicarle además bastante tiempo. Y algo que se tarda en explicar más de tres minutos resulta, casi siempre, ininteligible.» García-Margallo, J.M. Y Méndez de Vigo, I. “*La Apuesta Europea: de la moneda a la Unión Política*”, 1998. Ed. Política Exterior.

¹⁰ Ver la web de la Comisión sobre el proyecto de «Acta del Mercado Único» en la dirección http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_es.htm

la Unión ha debido admitir la deficiente armonización de las economías que hace ya más de diez años fundió en un área monetaria única que, sin embargo, ha venido registrando en los últimos tiempos tasas de crecimiento y desempleo¹¹ de lo más dispares entre sus distintas componentes nacionales.

Ante estas tribulaciones se han dado múltiples reacciones: desde el ascenso del populismo euroescéptico cuando no eurófono en las elecciones al Parlamento Europeo del pasado mes de junio; hasta los reconocimientos más inesperados¹², como se vivió en 2012 con la concesión del premio Nobel de la Paz. Un hito que procede reivindicar por cuanto, por más que los tropiezos sean innegables, la UE constituye, como bien señala la profesora Araceli Mangas, «un instrumento imprescindible de civilización como jamás conoció la Humanidad»¹³.

Para mí, la reacción más interesante y constructiva vendría de seguir una vía de estudio de los asuntos europeos en concreto. Una vía que se caracteriza, en primer lugar, por apoyarse en el estudio técnico del Derecho y el análisis de la vida institucional de la Unión, un aspecto central —me atrevo a aventurar— de la práctica de la profesión que he elegido, la diplomacia. En segundo término, una vía caracterizada por cumplir con el ideal cartesiano —metódico y exhaustivo— que, en tanto que licenciado en matemáticas, me gustaría que inspirase mi trabajo como diplomático. Esta vía de estudio es la que el embajador Fidel Sendagorta denomina Eurostoicismo: «frente a la desesperanza ciega que siempre ha acompañado a los momentos más oscuros de nuestro pasado, el eurostoicismo nos ayudaría a aceptar tanto las actuales adversidades nacionales como también un destino europeo frustrado en algunas de nuestras ambiciones más queridas. Nos inspiraría serenidad para reconocer la realidad tal y como es, y fortaleza para ponerle al mal tiempo buena cara»¹⁴.

Es justo sentirse orgulloso e ilusionado por haber construido una integración entre naciones soberanas sin parangón en la Historia ni en la escena internacional contemporánea. Pero debe reconocerse que el momento actual exige plegar velas y acometer un autoexamen riguroso y sincero. Porque igual que el conformismo y la falta de ambición ahogan la llama de la integración, la hipérbole y la euforia desmedidas pueden igualmente extinguirla en la medida en que las aspiraciones quiméricas que pudiera despertar el proyecto terminen viéndose insatisfechas,

¹¹ A modo de ejemplo, y según datos hechos públicos por Eurostat en septiembre de 2014 (ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-05092014-AP/EN/2-05092014-AP-EN.PDF), el PIB alemán retrocedió un 0,2% en el segundo trimestre de 2014, mientras que el PIB español creció un 0,6%. En cuanto al desempleo en términos desestacionalizados, sin embargo, Eurostat fijaba la tasa española en el 24,5% y la alemana en el 4,9%.

¹² Inesperado, quizás, por razones de oportunidad y en ningún modo por falta de méritos; si bien, analizando la cuestión desde otra perspectiva, qué mejor momento para reconocer la valía del proyecto europeo que en sus horas bajas, donde demuestra su capacidad de prevenir la reedición de los crónicos conflictos que ha vivido nuestro continente.

¹³ Mangas Martín, A. “*El desmayo de Europa*”, EL MUNDO 16 mayo 2013.

¹⁴ Sendagorta Gómez del Campillo, F. “*Euroescépticos y Eurostoicos*”, ABC 28 julio 2012.

algo que sólo beneficia a quienes reniegan de él. Es por ello que el embajador Sendagorta evocaba en su artículo como inspiración del europeísmo que nos exige la actual coyuntura la figura de Justus Lipsius, filósofo estoico belga del siglo XVI que —acaso no por casualidad— da nombre al edificio que alberga las reuniones del Consejo Europeo y del Consejo en Bruselas. Resuenan de nuevo las palabras de la Declaración Schumann «Europa no se hará de golpe, ni en una construcción de conjunto...»

LA FIGURA DEL CABALLO DE TROYA EN EL PROYECTO EUROPEO DE INTEGRACIÓN

Hecha esta aproximación a los antecedentes y el método que inspiran el presente escrito, se tratará ahora de apuntar dos elementos diferenciales que, en mi opinión, justificarán la aparición de los caballos de Troya —concepto al que se irá realizando una aproximación paulatina—.

- la primera de estas razones es la novedad del método comunitario, que para crear el clima de confianza necesario exige no sólo abrazar el funcionalismo sino también adoptar una serie de salvaguardias que,
- junto con los desafíos planteados por la ampliación de la Unión —segunda de las razones anunciadas—, alentarán la demanda de opt-outs, frenos de emergencia y requerimientos de unanimidad.

Consecuencias de la radical originalidad del método de integración

Habiendo apostado por el original método comunitario en el plano procedimental, la UE se ha visto constreñida a optar por la progresividad en su dimensión material a fin de garantizarse la mutua confianza y la cooperación leal entre los socios y la Unión. «La puesta en común de la producción del carbón y del acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la Federación Europea», prescribía ya premonitoriamente la Declaración Schumann. Ello también ha comportado críticas, en la medida en que aún hoy se percibe en ciertos círculos de la sociedad civil que «[el europeísmo] mantiene que lo esencial, después del gran baño de sangre (...), es construir Europa, la unidad europea (...) en detrimento de cualquier otra ideología (...). En el caso menos desfavorable, el europeísmo se ha vuelto pragmático»¹⁵; un comentario marcado por la recurrente crítica al proyecto de integración por excesivamente técnico y burocrático, aparentemente desnortado y alejado del debate político y de principios; crítica que —en la medida en que pueda justificarse— no hace sino denotar lo que probablemente es efecto de las trabas que los Estados miembros ponen a la UE a la hora de adoptar iniciativas autónomas y ambiciosas desde un

¹⁵ Nair, S. «*El desengaño europeo*», 2014, Ed. Galaxia Gutenberg.

punto de vista político más allá de la lógica intergubernamental¹⁶ —acaso como consecuencia del recelo hacia el método comunitario que viene exponiéndose—. En una afirmación tan visual como incompleta desde la lógica que acaba de exponerse, Naïr enuncia más adelante que «los pueblos padecen la estrategia de las élites europeas», un corolario que sería mitad cierto, mitad falaz si se toman en consideración los razonamientos anteriores.

En suma, la filosofía rectora de la UE sacrifica la universalidad del proyecto —en sentido material— en favor de un procedimiento inédito de adopción de decisiones por mayoría, que hace posible que un Estado —incluso varios de los más grandes Estados miembros de la UE¹⁷— queden en minoría y así obligados a asumir como vinculante la decisión adoptada por el resto de socios. Desde esta óptica, se antoja más congruente que los Estados miembros decidan —guiados en parte por los recelos mutuos— no incluir explícitamente desde el primer momento dentro del catálogo de competencias de las Comunidades ámbitos sensibles como, por ejemplo, la protección de derechos fundamentales del individuo, sin perjuicio de que el Tribunal de Justicia termine entendiendo no muchos años después que este aspecto se comprendía, de hecho, dentro del conjunto de principios generales del Derecho de la Unión, a la luz de la tradición constitucional compartida y en respuesta a necesidades concretas planteadas por la aplicación del Derecho regulador de ciertas políticas comunes —Mercado Común y Política Agraria Común—, tal y como se verá más adelante.

Este tándem contención en la atribución de competencias—sometimiento al método comunitario no representa garantía suficiente para los socios más celosos de su autonomía soberana, e impulsó desde el principio a ciertos Estados miembros a exigir el sometimiento de determinados ámbitos a una excepción —decisión por unanimidad, principalmente—, a través de cláusulas aún hoy presentes en los tratados y que presentan en cierto modo una dualidad: a la vez que desvirtúan la integración continental, en ocasiones han hecho también posible la inclusión de políticas en el marco de la UE que de otra manera hubiesen quedado posiblemente relegadas —piénsese así en el gran avance que constituyó, por ejemplo, la creación de una estructura (tan artificiosa, por lo demás) como la del templo griego de Maastricht, compleja precisamente para evitar el método comunitario en los pilares segundo y tercero—.

¹⁶ Como ya se ha apuntado, los tratados reservan al Consejo Europeo —esencialmente intergubernamental y cuyo método de adopción de decisiones es el consenso— la capacidad de definir las “orientaciones y prioridades políticas generales” de la UE (artículo 15 TUE).

¹⁷ En una cláusula presentada por España —y en cuyo diseño original participara el embajador Jorge Toledo— se prevé que “una minoría de bloqueo estará compuesta por al menos cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada” (artículo 16 TUE), lo que impide a la conjunción de cualesquiera tres de los cuatro grandes Estados miembros —Alemania, Reino Unido, Francia e Italia— la formación de minorías de bloqueo aun cuando satisfacen el criterio de reunir más del 35% de la población que impediría reunir un 65% de la población de la UE representada en los votos a favor de la propuesta que exige la nueva regla de la mayoría cualificada, aplicable desde el próximo 31 de octubre.

Los retos de la ampliación

En segundo lugar, la cuestión de la ampliación. Tal y como defendía Ortega en “*La España invertebrada*”, las entidades políticas que no crecen es porque ya no representan un proyecto sugestivo de vida en común, y están inexorablemente condenadas a desaparecer. Para la Unión —y no sólo para los nuevos Estados miembros, como se apuntaba anteriormente— las distintas adhesiones han supuesto normalmente importantes inyecciones de vitalidad. Así, en el conocido tríptico de Pompidou *achèvement—approfondissement—élargissement*, propuesto tras la caída del presidente de Gaulle para dar un nuevo impulso a las Comunidades y conjurar las dudas que en aquel momento se cernían sobre el proyecto¹⁸, la ampliación a nueve fue un elemento sustancial del programa.

Pero el hecho de mantener prácticamente inalteradas —aun teniendo en cuenta las adaptaciones que los Estados miembros acordaron en Niza— las reglas decisorias que en su día se previeron para seis cuando la Unión reúne a veintiocho miembros plantea indudablemente un reto: ¿cómo forjar una decisión por unanimidad a treinta, treinta y cinco o cuarenta miembros? ¿cómo impedir con tal número de socios la formación de mayorías cualificadas, cuando la mayor parte de ellos son pequeños Estados, en algunos casos dependientes de los socios más grandes —favoreciendo así sus intereses— o de los recursos (políticos, financieros...) gestionados por la Comisión —que podría así intervenir indirectamente en el proceso de adopción de sus proyectos normativos—? Y todo ello por no mencionar cómo la situación económica y social, las sensibilidades y tradiciones van sumando en heterogeneidad entre los Estados miembros¹⁹.

En el fondo, no se habla aquí de ningún problema inédito en las relaciones internacionales: en el seno de cualquier organización internacional, o de una conferencia para la negociación de un tratado, siempre se plantea la necesidad de equilibrar la necesaria integridad del proyecto con el mayor número de adhesiones posible. En este punto cabría, de hecho, preguntarse si quien defiende la ampliación indiscriminada no busca acaso diluir el objetivo de integración. Y ciertamente, observando la política de ampliación de los últimos tiempos, no parece descabellado que algún miembro poco involucrado en el proyecto haya optado por esta

¹⁸ Dudas provocadas en buena medida por la postura de la propia Francia, con episodios como la «crisis de la silla vacía» (1965) con motivo de la aprobación del FEOGA —instrumento financiero de la PAC—, o las negativas del presidente de Gaulle a la adhesión del Reino Unido y a la renovación de un convencido europeísta, Walter Hallstein, como presidente de la Comisión en 1967.

¹⁹ Cómo reconciliar la progresiva ampliación con los llamamientos a la recuperación de la esencia identitaria más propia —aunque, efectivamente, no exclusiva— de Europa occidental como remedio a nuestros problemas? «Para guiar ese barco [el de la integración europea] con mano firme y capear los temporales que nos acecharán durante la travesía, es conveniente tener bien claras unas cuantas ideas. En primer lugar, la noción de Europa como una comunidad de destino fundada en una tradición —la humanista—, constituida por las aportaciones griega, judeo-cristiana y de la filosofía de la Ilustración». García-Margallo y Méndez de Vigo, *Op. Cit.*

táctica: tómesese el caso de Turquía, que a pesar de haber mantenido muy fructíferas relaciones de vecindad con las Comunidades —el primer acuerdo de cooperación data de 1963—, se encuentra encallada desde hace quince años en el procedimiento de adhesión. Procedimiento que quizá nunca llegue a completar, a la vista tanto de las posiciones de varios Estados miembros, como de determinados elementos objetivos²⁰. Y a la postre, resulta cuestionable defender que este dilatado proceso de adhesión esté alumbrando un mayor acercamiento entre Turquía y la UE²¹.

Aun suscribiendo que el papel de Europa es el de actuar como refugio, y no como fortaleza de los tradicionales socios europeos occidentales frente al fenómeno de la globalización²², quizá convenga matizar que el modelo de solidaridad de hecho diseñado hace más de sesenta años para funcionar con seis miembros muy próximos en lo geográfico, lo cultural y lo histórico necesita reformas de mayor entidad para asimilar una treintena de socios sin romper el clima de confianza que exige la regla de la mayoría cualificada. En opinión de Pierre de Boissieu, antiguo Representante Permanente de Francia ante la UE y Secretario General del Consejo hasta 2011, «los Estados fundadores han querido dar a veintiocho los derechos, el lugar, el rol que tenían en un principio seis. Todo esto ha conducido a un deterioro profundo del sistema institucional, que se hunde bajo su propio peso»²³.

Síntesis: escapatorias a la ortodoxia de la integración

Lo innovador del método y la dinámica de ampliación que se han seguido constituirán, pues, fuentes de caballos de Troya al tiempo que virtudes de la construcción europea. En este contexto, convendría traer a colación la metáfora de la «paradoja del éxito», que descubrí por primera vez en la obra *“Un mundo en cambio”*, escrito por el diplomático Camilo Villarino: todo proyecto innovador merece dicho calificativo precisamente por cuanto incorpora elementos genuinos que ofrecen un alto potencial, pese a que en un primer momento la falta de familiaridad con sus particularidades puede dar lugar a un funcionamiento menos eficiente en conjunto y a un cierto desgaste de prestigio, máxime cuando «al haber hecho realidad los ideales que se propuso [la paz en Europa], pudiera parecer

²⁰ Más allá de las reticencias políticas que planteen chipriotas, griegos, alemanes, holandeses o franceses, difícilmente cabe esperar que —a la luz del estado de los derechos humanos en Turquía— puedan satisfacerse los criterios del artículo 2 TUE en un futuro próximo. O que un país emergente como Turquía acepte incorporar —teniendo en cuenta la evolución económica de otras economías en rápido desarrollo— regulación en materia medioambiental o de competencia tan exigente como la de la UE.

²¹ Aun a pesar del perfil marcadamente europeísta del nuevo primer ministro Ahmet Davutoğlu, el reforzado rol constitucional que estrena el presidente R. T. Erdoğan siembra dudas sobre el futuro de la relación bilateral. Con carácter complementario, véase <http://www.lavanguardia.com/internacional/2013/09/26/54388045514/turquia-replantarse-integracion-ue.html>

²² Tomando prestada la expresión del Manifiesto “*¡Somos Europa!*”, publicado recientemente por notables representantes de la vida pública europea, y cuyo texto se encuentra disponible en http://elpais.com/elpais/2012/04/25/opinion/1335365305_415494.html

²³ Cita transcrita de Naïr, S. *Op. Cit.*

que el proyecto que se nutría de esos ideales carece en la actualidad de sentido alguno»²⁴. Pues bien, como reacción a los perjuicios que conllevan las mencionadas paradojas del éxito, pueden identificarse en el proceso europeo de integración al menos dos mecanismos de atemperación de la ortodoxia del método comunitario.

El establecimiento de «cooperaciones reforzadas»²⁵: renuncias legitimadas por el Derecho de la UE a la integridad en favor de la profundización en la construcción europea por parte de los Estados miembros incluidos en ella, lo que alumbra un proyecto de Unión «a la carta», de «geometría variable» o de «círculos concéntricos», según las denominaciones más extendidas.

La aparición de lo que se vendrá en denominar «caballos de Troya»: excepciones al método comunitario que buscan defender —en ocasiones de modo más sutil y subrepticio que en el caso anterior— los últimos bastiones de la soberanía westfaliana tradicional. Como hicieran los aqueos en las playas de Ilión, los Estados miembros introducen estas cláusulas en el proyecto de integración a fin de modelarlo conforme a su estricto interés nacional, renunciando al esfuerzo de búsqueda de un compromiso del que nazca un interés general de la Unión que poder defender con más fuerza a escala global. Debe recordarse que, conforme a la concepción originaria, y en palabras de Walter Hallstein, «el Consejo de Ministros es un órgano federal (...) en el que actúan los Estados miembros. Pero no representa simplemente sus intereses nacionales. Al contrario, ellos hablan por la Comunidad en su conjunto»²⁶. Estos caballos de Troya afectan tanto a políticas materiales de la UE —así se comprobará a través de abundantes muestras en los capítulos siguientes— como a aspectos transversales. Entre estos últimos, podría reseñarse por ejemplo —dentro del ámbito institucional—, la negativa del Consejo Europeo a cumplir con el deber que le encomienda el artículo 17 TUE de diseñar un sistema de rotación entre los Estados miembros para que el número de comisarios no exceda de las dos terceras partes del número de Estados miembros. La recientemente presentada Comisión Juncker —nuevamente con veintiocho comisarios, uno por Estado miembro— ha dado en este sentido pábulo a los tradicionales debates sobre la distinta cuota de poder de los «bloques» que conforman la UE²⁷, perdiéndose en ocasiones de vista —o, en el peor de los casos, cuestionando implícitamente— la misión de custodia del interés general que los tratados confieren a esta institución.

²⁴ García-Margallo, J. M. y Méndez de Vigo, I. *Op. Cit.*

²⁵ Introducidas por el tratado de Amsterdam, su régimen se contiene hoy en los artículos 20 TUE y 326 y ss. TFUE. Desde un punto de vista doctrinal, se podría nuevamente acudir a la doctrina de la profesora Mangas, que en “*A Europa siempre le falta un tratado*” —EL MUNDO, 16 diciembre 2011— ilustra el concepto refiriéndose al «*teorema de Genscher —antiguo ministro de asuntos exteriores alemán—: [por el que] nadie está obligado a hacer lo que no quiere, pero nadie puede impedir a los demás hacerlo*».

²⁶ Conferencia en el Instituto de Economía Mundial de Kiel, 19 febrero 1965. Citado por Pérez-Bustamante González, R. “*Historia política y jurídica de la UE*”, 2008. Ed. EDISOFER

²⁷ El diario EL PAÍS subtítulo recientemente una de sus noticias sobre este asunto con la afirmación «El bloque del Este sale claramente ganador del reparto de departamentos» (ver http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/10/actualidad/1410340063_455146.html)

Conclusión

En cada uno de los tres capítulos siguientes, se tratarán de identificar algunas de las particularidades adscribibles a la categoría de caballo de Troya en tres políticas comunes distintas: la política de establecimiento de una Unión Económica y Monetaria, la Acción Exterior de la UE y la política de construcción de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Sin ánimo de exhaustividad, tratará de dibujarse en todas ellas un contexto general, para analizar después las condiciones en que los caballos de Troya se materializan en normas de Derecho de la UE y prácticas institucionales que, en muchos casos, son de muy reciente cuño.

Seguramente pueda atacarse la perspectiva adoptada en el presente escrito por excesivamente cínica. Los Estados miembros no conciben necesariamente los acuerdos intergubernamentales, las cláusulas transitorias, los opt-out o los ámbitos de cooperación por unanimidad como cotos reservados al «equilibrio de poder», al más puro «estado de naturaleza» postulado por los teóricos del realismo político, donde no haya hueco para un sano espíritu de entendimiento y consenso. Además, las bondades de los caballos de Troya se descubren al pensarse que —como ya se apuntó antes— de no existir estas cautelas, los Estados miembros no se hubieran embarcado probablemente en coordinar políticas públicas tan sensibles como la acción exterior o la política fronteriza, empobreciendo a la postre la construcción continental. Y desde luego, conviene celebrar el reconocimiento de ciertos márgenes de discrecionalidad a favor de los Estados miembros —en el espíritu de los principios de subsidiariedad²⁸ y proporcionalidad—, según las distintas realidades políticas, económicas y sociales en que deben traducir el sueño de la integración a la práctica —lo que revaloriza la creación de modelos jurídicos como la directiva, o el papel que el TJUE reserva a las instancias judiciales nacionales como primeros guardianes del ordenamiento comunitario—. Se reconoce, igualmente, que incluso en los procesos de construcción de ciertos Estados contemporáneos —como los EEUU o la Confederación Helvética— fue necesario adoptar normas muy finalistas como medida de confianza entre las unidades constituyentes, normas a caballo entre el Derecho constitucional e internacional plagadas de salvaguardias y limitaciones contra la nueva entidad aglutinante. Tal fue el caso de los Artículos de la Confederación de 1777²⁹ o del Pacto Federal de los Tres Cantones de 1291. Y por descontado, ninguna de estas cláusulas del Derecho europeo es irreversible: de hecho en ocasiones se prevén períodos transitorios, cláusulas de aceleración, pasarelas y opt-ins diseñados para facilitar que estas salvaguardias decaigan. Además, los Estados miembros han sido generosos previendo —si bien a instancias

²⁸ Jacques Delors se referiría a este principio como «una manera de reconciliar lo irreconciliable: la emergencia de la Europa unida y la lealtad a la patria de cada uno». Cita incluida en García-Margallo y Méndez de Vigo, *Op. Cit.*

²⁹ «el Congreso confederal no era, en palabras de Lucas Verdú, más que una asamblea de representantes diplomáticos de los Estados donde el cumplimiento de sus decisiones dependía de la voluntad exclusiva de los mismos Estados», cita incluida en García-Margallo y Méndez de Vigo, *Op. Cit.*

de la línea jurisprudencial sentada por el TJUE desde bastante temprano— un régimen de competencias implícitas que complete, con el consenso de los Estados miembros, las posibles imprevisiones de los tratados.

Aun a pesar de reconocer todos estos extremos, que suavizan los efectos de los caballos de Troya en el proceso de integración, se coincide con el embajador Sendagorta en que «ha habido estos años mucha complacencia sobre los problemas de Europa y demasiada beatería europeísta alérgica a toda crítica sobre la deriva del proceso de integración»³⁰, y así las cosas, probablemente convenga compensar ofreciendo un discurso complementario, aunque mis limitaciones me lleven en ocasiones a elucubrar sobre *teorías de la conspiración* allí donde no procede.

Sin poner desde luego en duda el carácter —y la vocación— no nacionales de la UE —«la UE no es ni quiere ser un súper-Estado»³¹, como se reconociera en pleno proceso de negociación del Tratado de Amsterdam—, se trata en el presente escrito de añadir valor describiendo algunas de las principales novedades en cada uno de los campos estudiados, e identificando en ellos los caballos de Troya presentes en las normas y prácticas institucionales que los rigen. No sin antes concluir apuntando una reflexión personal, que he ido madurando al tiempo que redactaba mi memoria: que acaso parte del desencanto que siente la ciudadanía respecto de la integración europea se deba a la falta de correspondencia entre los eslóganes políticos centrados en el mantra de «más Europa», frente a los hechos que avalan el Derecho y la vida institucional de la UE. Una opinión pública más informada y menos embebida en una dialéctica federalizante cuando no directamente federal y mesiánica³² que no se corresponde plenamente con la realidad tal vez se presentara más crítica —en un sentido constructivo— hacia los defectos, a tiempo que más reconocida hacia los avances tan costosamente fraguados en las instituciones comunitarias. Un pensamiento que considero interesante, máxime cuando desde círculos especializados se pide tan insistentemente adoptar una postura pedagógica hacia los ciudadanos respecto del proyecto de integración: cuantos menos mitos y adulteraciones, menos margen para la decepción y los populismos.

Mario Díaz-Romeral Ruiz

Guadalajara, septiembre de 2014

³⁰ Sendagorta Gómez del Campillo, F. “*Europa, ¿nueva Atlántida?*”, ABC 9 octubre 2011.

³¹ Informe final del Grupo de Reflexión preparatorio de la Conferencia Intergubernamental de 1996, cita extraída de García-Margallo y Méndez de Vigo, *Op. Cit.*

³² Sorprenden, aun observándolas bajo el prisma de los años, las declaraciones del presidente de Gaulle, a quien antes se caracterizó como firme antieuropeísta, pero que en 1950 llamaba a «reemprender sobre bases modernas, económicas, sociales, estratégicas y culturales la empresa de Carlomagno».

UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

CONTEXTO

Prácticamente a la par que se acometía la construcción de un Mercado Común, la Unión Económica y Monetaria (UEM) aparece como siguiente paso natural en la integración económica continental. El objetivo de homogeneizar políticas económicas y de constituir una divisa común como perfeccionamiento de las cuatro libertades previstas en el Tratado de Roma

- se destila ya políticamente a partir del informe Werner de 1970 —inspirado por la teoría de las Áreas Monetarias Óptimas del premio Nobel de economía Robert Mundell—, donde se insiste en su naturaleza continuadora del proceso de liberalización de circulación de los factores productivos y se avistan ya los efectos de la interdependencia derivada de la integración y la dinámica general de globalización económica:

«Economic and monetary union will make it possible to realize an area within which goods and services, people and capital will circulate freely and without competitive distortions, without thereby giving rise to structural or regional disequilibrium.»

«(...)the advances towards integration will have the result that general economic disequilibrium in the member countries will have direct and rapid repercussions on the global evolution of the Community.»

«The increasing interpenetration of the economies has entailed a weakening of autonomy for national economic policies. The control of economic policy has become all the more difficult because the loss of autonomy at the national level has not been compensated by the inauguration of Community policies.»

- medra inicialmente a través de acuerdos cerrados extra muros de las Comunidades, pudiendo así adivinarse ya desde el origen la presencia de

caballos de Troya en su regulación. Así, el informe Werner constituiría la semilla del plan Barre, que culminaría a su vez en la constitución de una Serpiente Monetaria Europea (Acuerdo de Basilea, 1972), dando paso posteriormente al Sistema Monetario Europeo y a la creación del ECU (Consejo Europeo de Bruselas, 1978).

- se incorpora jurídicamente al proceso de integración europea en 1992 a través del Tratado de Maastricht como objetivo de la Unión Europea (artículo B), en una redacción que conserva la versión consolidada del TUE “*La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro*” (artículo 3.4).

La existencia de grandes cambios en esta política común como consecuencia del proyecto de refuerzo de la gobernanza en la UEM lanzado para combatir la crisis económica y financiera confiere valor propio a la realización de un análisis sistemático de la actual situación de esta política común, también para, con posterioridad, poder identificar los caballos de Troya que pudiera albergar.

Formulación jurídica tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Sobre la base del artículo 119 y siguientes del TFUE, que mantiene el esquema de triple pilar que ya fuera concebido en Maastricht:

- Equilibrio fiscal (*No default*): “*Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*” (artículo 126.1 TFUE), complementado con el Protocolo n.º 12 al TUE y el TFUE “*Sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo*”, donde se fijan los límites canónicos de 3% y 60% del PIB, respectivamente, para el déficit fiscal y la deuda pública en cada Estado miembro.
- Responsabilidad financiera (*No bail-out*): “*La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros (...)*” (artículo 125.1 TFUE).
- Irreversibilidad (*No exit*): Que se deduce de la falta de previsiones en el Derecho de la Unión respecto de la eventual retirada de un Estado miembro de la tercera fase de la UEM —hecho que, sin perjuicio de la viabilidad jurídica de la retirada, es ya de por sí una manifestación de voluntad política—; e implícitamente de ciertas disposiciones de los Tratados, “*Los Estados miembros sobre los que el Consejo no haya decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro se denominarán en lo sucesivo Estados miembros acogidos a una excepción.*” (artículo 139.1 TFUE), completado con lo previsto en los artículos siguientes y en el Protocolo n.º 13 “*Sobre los criterios de convergencia*” respecto de la eventual adhesión de dichos Estados a la Eurozona.

Evolución político-jurídica tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Operación articulada en torno a los trabajos,

1. del Consejo Europeo —junto con la formación sectorial del Consejo, ECOFIN, y la reunión consultiva de Ministros de Economía de los Estados miembros participantes en la tercera fase de la UEM, Eurogrupo, de creación prevista en el Protocolo n.º 14 a los tratados—. En la línea sentada por el Informe de los cuatro presidentes¹, presentado en diciembre de 2012 por Herman Van Rompuy bajo el título «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria».

2. del Banco Central Europeo —institución creada en 1998 y concebida por el corpus de Maastricht como entidad encargada de dirigir la política monetaria de los Estados cuya moneda es el euro, según lo previsto en los tratados y en los Estatutos del SEBC y del BCE, incorporados al Derecho primario de la Unión como Protocolo n.º 3—, que ha intervenido a través de la definición de estrategias de política monetaria «heterogénea», según la denominación recurrentemente empleada por la doctrina.

En una labor institucional conjunta, pudiendo identificarse dos líneas principales de actuación simultáneas y complementarias: profundización en la filosofía original de la UEM —según el modelo elaborado en los noventa—, y creación de mecanismos contracíclicos que ofrezcan un apoyo a los Estados miembros más afectados por la conjuntura de crisis.

- Profundización en la filosofía original de la UEM: destacan los siguientes hitos,
 - (a) Adopción de la Estrategia EUROPA 2020², heredera de la Estrategia de Lisboa y que establece un programa de crecimiento «inteligente, sostenible e integrador» para el conjunto de la Unión entre 2011 y 2020.

¹ Adoptado por los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión, el Eurogrupo y el BCE, su texto puede consultarse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134207.pdf

² La Estrategia Europa 2020 se articula en torno a 5 objetivos cuantitativos,

- empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años
- inversión del 3% del PIB de la UE en I+D
- objetivo 20-20-20: emisiones de gases de efecto invernadero un 20% menores a los niveles de 1990; 20% de energías renovables; aumento del 20% de la eficiencia energética
- tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%; al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario
- reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social

Estos objetivos se han desarrollado en un conjunto de veinte «directrices integradas». Para implementar objetivos y directrices, se ha diseñado un paquete de actuación de ocho «iniciativas emblemáticas» de la estrategia Europa 2020. Conjuntamente con ello, se ha diseñado un mecanismo de planificación y evaluación de la Estrategia a nivel nacional, el conocido como semestre europeo al que se hace mención más adelante. Para más información, consultar http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

Aprobada en 2010 por el Consejo Europeo y amparada por el mandato de establecer unas orientaciones generales de política económica que predica el artículo 121 TFUE.

(b) Fortalecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento —introducido a partir del tratado de Amsterdam de 1997—, a través de instrumentos tanto de Derecho Internacional Público —como el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la UEM, de 2 de marzo de 2012³— como de Derecho derivado⁴ de la Unión —destacando en este apartado los paquetes legislativos comúnmente conocidos como «six pack» y «two pack», adoptados en 2011 y 2013 respectivamente—. Dentro de este apartado, cabe destacar la exigencia de incorporación al bloque de constitucionalidad de los Estados miembros de los límites de déficit y deuda pública —obligación a la que España dio cumplimiento con la reforma del artículo 135 de la Constitución, desarrollado en virtud de LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera—.

La estrategia Europa 2020 y el nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento suman fuerzas por obra de la evolución del Mecanismo Abierto de Coordinación, introducido en su día por la Estrategia de Lisboa y rebautizado como «Semestre Europeo»⁵, que prevé la fiscalización a priori por parte de las instituciones europeas —combinando el criterio político del Consejo y técnico de la Comisión— de los «Programas de Estabilidad y Convergencia» y de los «Programas Nacionales de Reforma» elaborados anualmente por los Estados miembros, y en los que se plasma la hoja de ruta de cada uno de los veintiocho para perseguir el equilibrio fiscal y la transformación económica y productiva, conforme a los criterios y objetivos pactados.

- Mecanismos de contrapeso, que tratan de apoyar a los Estados miembros inmersos en dificultades macroeconómicas al tiempo que incentivan —mediante la imposición de la correspondiente condicionalidad— el cumplimiento de los estándares señalados en el epígrafe anterior, destacan:

(a) Esquemas de asistencia financiera o «rescate»: Creación de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), una sociedad mer-

³ La técnica jurídica elegida para adoptar este compromiso resulta interesante desde una perspectiva de búsqueda de caballos de Troya, pues sería la oposición de dos Estados miembros —Reino Unido y República Checa— la que impediría obrarlo por medio de una reforma de los tratados. Todo ello sin perjuicio de que, como reza el artículo 16 del tratado, “*en el plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, se adoptarán (...) las medidas necesarias (...) a fin de incorporar el contenido del presente Tratado al marco jurídico de la Unión Europea*”.

⁴ Puede consultarse un índice sistemático del nuevo marco jurídico de gobernanza de la UEM, entre otros, en la siguiente dirección web http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

⁵ Aunque escapa al objeto de esta contextualización, la descripción del Semestre Europeo y el seguimiento anual del proceso pueden encontrarse en http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm

cantil constituida en Luxemburgo, y de su sucesor, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), organización internacional establecida en virtud de tratado firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en el marco del Consejo Europeo de diciembre de 2012. Se establecen cinco modalidades diferenciadas de cooperación financiera⁶. Cabe destacar que el establecimiento del MEDE exigió la inclusión de un apartado tercero en el artículo 136 del TFUE previendo su creación, y que el TJUE debió resolver en noviembre de 2012 una cuestión prejudicial planteada por la Corte Suprema de Irlanda —asunto *Pringle*⁷— sobre la conformidad del Mecanismo con, entre otras, la cláusula *no bail-out* incluida en el artículo 125 del TFUE.

(b) Adopción —con motivo del Consejo Europeo de junio de 2012 y principalmente bajo los auspicios de los países del Sur de Europa, entre ellos España—, del «Pacto por el Crecimiento y el Empleo»⁸, un acuerdo político concebido para complementar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con “*medidas adicionales urgentes*” de política económica orientadas a la reactivación de los Estados miembros más afectados por la crisis económica, y que incluyen —entre otras iniciativas— el compromiso de aumentar la capacidad de préstamo del Banco Europeo de Inversiones, contribuir a la innovación en el ámbito de las PYME, o potenciar la inserción en el mercado laboral de los jóvenes a través de la iniciativa «Garantía juvenil».

(c) Política monetaria heterogénea: Redefine el papel del BCE, que supera su rol primigenio como guardián de la inflación para asumir un mayor protagonismo en la reactivación económica de la Unión. Una transformación motivada por las bajas tasas de crecimiento de los precios de los últimos meses —e incluso por la amenaza de deflación— y en respuesta al escaso margen para ulteriores recortes del tipo de interés oficial, situado desde septiembre de 2014 en un nuevo mínimo histórico, apenas un 0,05%. Este paquete de medidas comprende

- el programa de inyección de liquidez conocido por las siglas LTRO (*Long-Term Refinancing Operation*), y que situó en la economía

⁶ Dichas modalidades son: línea precautoria, línea de recapitalización del sector financiero, préstamos del MEDE, y líneas de compra de deuda pública en los mercados primario y secundario, según artículos 14 y ss. del Tratado MEDE. España se acogió, en junio de 2012, a un programa de crédito de la FEEF por un importe máximo de 100.000 millones de euros para la recapitalización del sector financiero. Con fecha 10 de diciembre de ese mismo año aparecen publicados en el BOE el Memorandum de Entendimiento con la condicionalidad exigida al Reino de España por la concesión del crédito junto con el acuerdo de traspaso de la FEEF al MEDE según lo previsto en el artículo 40 del Tratado MEDE.

⁷ Véase <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=C-370/12>

⁸ Las Conclusiones del Consejo Europeo en que se enmarca el Pacto pueden ser consultadas en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131399.pdf

europea en torno a un billón⁹ de euros en dos fases (noviembre 2011 y febrero de 2012), así como

- el programa SMP (*Securities Markets Programme*) y su sucesor, OMT (*Outright Monetary Transactions*), que han instrumentado la intervención del BCE en los mercados secundarios¹⁰ de deuda pública en favor de los Estados miembros que, como España, han visto aumentar los diferenciales de sus títulos soberanos. Debe señalarse que esta medida viene, en parte, a paliar el escaso recorrido que los Estados miembros dieron a la iniciativa de emitir deuda mancomunada a nivel europeo, propuesta que la Comisión articuló en 2011 a través de un libro verde¹¹. Cabe reseñar —en un comentario de interés a efectos de la búsqueda de caballos de Troya— la controversia política que ha acompañado a estos programas y de la que es muestra el litigio recientemente planteado ante instancias jurisdiccionales alemanas primero, y ulteriormente ante el TJUE contra el OMT, por exceder presuntamente del mandato que los tratados encomiendan al BCE.¹²
- En junio de 2014, el BCE establece en esta misma línea un programa —*Targeted LTRO* (TLTRO)— de nuevos préstamos al sector financiero a cuatro años por importe de 400.000 millones de euros¹³ e introduce por primera vez un tipo de interés negativo (-0,20% desde el pasado día 10 de septiembre) para los depósitos que las entidades realicen en la autoridad monetaria. Además el tipo de interés aplicable a la facilidad marginal de crédito se ha reducido hasta el 0,30%. Ello constituye un hito en la evolución del paquete de Facilidades Permanentes que, junto con las Operaciones de Mercado Abierto y el establecimiento de reservas mínimas suponían el grueso de las herramientas tradicionales a las que el BCE ha recurrido desde su creación, y que —aun sumándose al esfuerzo de reactivación— se han visto superadas en este nuevo marco macroeconómico al que nos enfrenta la crisis.

⁹ Véase http://economia.elpais.com/economia/2012/02/25/actualidad/1330203150_155071.html

¹⁰ Respetando, por consiguiente, las prohibiciones establecidos en los artículos 123 TFUE y 21 de los Estatutos del BCE

¹¹ Texto disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/green_paper_es.pdf

¹² Véase <http://www.elmundo.es/economia/2014/02/07/52f4a1dce2704e730c8b456a.html>

¹³ Posteriormente, en el mes julio, Mario Draghi presentó junto con el calendario de las subastas de crédito una posible ampliación del programa hasta el billón de euros así como la condicionalidad de estos préstamos, que deberán repercutir en la economía real en forma de créditos concedidos por las entidades beneficiarias por un importe mínimo, marcado por el BCE en cada caso según el volumen de préstamo neto que presente la entidad correspondiente, y cuyo incumplimiento exigirá la devolución del total del dinero prestado a la entidad. Para más información, ver http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140703_2.en.htm

Sin perjuicio de la puesta en valor de estas iniciativas, debe resaltarse cómo no faltan las voces que vienen criticando, desde hace años, el bajo perfil de la intervención del BCE en comparación con los programas agresivos de *Quantitative Easing* puestos en marcha por la Reserva Federal en Estados Unidos —sobre una base jurídica más generosa que la del BCE para emprender este tipo de actuaciones, cabría añadir¹⁴—, o los análogos programas de compra de activos y ensanchamiento de la base monetaria ejecutados desde el año 2013 por el Banco Central de Japón, agresivos estímulos que constituyen una de las tres flechas —quizás la más controvertida, por poner en cuestión la independencia de la autoridad monetaria— del paquete de política económica presentado a finales de 2012 por el nuevo gobierno japonés del PLD y popularmente conocido como *Abenomics*.

LOS CABALLOS DE TROYA EN EL SENO DE LA UEM

Aun a pesar de que el proyecto de UEM constituye un paso decisivo en la construcción de una Europa económicamente integrada, se trata también de un ámbito notablemente penetrado por los recelos de los Estados miembros. En efecto, para algunos sectores de la doctrina, en el diseño de la UEM se habría vivido una lucha de poder propia de la Europa del equilibrio westfaliano de poderes: Timothy Garton Ash¹⁵ evoca la imagen de «two old foxes, Andreotti and Mitterrand, getting together at a hotel outside Maastricht on the evening before the December 1991 summit, to work out over dinner how they will pin Kohl down to a timetable for a monetary union that was clearly intended to bind a newly (and, for them, alarmingly) united Germany into a tighter European framework»; José Manuel García-Margallo, entonces aún vicepresidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, hablaba a finales de 2011 de una economía, la de la Eurozona, con «más ahorro, una balanza por cuenta corriente más equilibrada y unas cuentas públicas más saneadas que los Estados Unidos, el Reino Unido o Japón», pero que aún despertaba dudas entre los inversores «porque sospechan que la unión monetaria no es una unión irreversible. Dudan sobre la gobernanza europea y sobre nuestro

¹⁴ Mientras que el Derecho primario de la UE es taxativo estableciendo una subordinación entre los objetivos de la política monetaria, “[la UEM incluirá] *la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Unión*”, se observa cómo la norma estadounidense prescinde de jerarquías “[La Reserva Federal] *shall maintain long run growth of the monetary and credit aggregates commensurate with the economy’s long run potential to increase production, so as to promote effectively the goals of maximum employment, stable prices, and moderate long-term interest rates*” (Sección 2A Federal Reserve Act, 1913), dando lugar a la conocida por la doctrina americana como «sacrifice ratio», según la autoridad monetaria privilegia el crecimiento en detrimento del control de precios o viceversa. Un dilema que, como se comentaba, no puede plantearse el BCE a la luz del estado actual del Derecho de la Unión.

¹⁵ Ver <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/may/09/hollande-merkel-eurozone-maastricht>

compromiso con el euro», lo que haría, de hecho, de las pugnas entre Estados miembros —García-Margallo habla, en concreto, de «las diferencias que separan a alemanes y franceses»— un agravante de las dificultades económicas. Jürgen Habermas, por su parte, no se muestra tan entusiasta respecto del posible alineamiento entre ambas potencias, y presenta un modelo de gestión de la UEM que directamente desvirtúa la esencia de la integración, «If I am not mistaken, they [Angela Merkel y Nicolas Sarkozy] want to extend the executive federalism of the Lisbon treaty into an outright intergovernmental rule by the European Council. Such a regime would make it possible to transfer the imperatives of the markets to the national budgets without proper democratic legitimation (...) The first transnational democracy would become an especially effective, because disguised, arrangement for exercising a kind of post-democratic rule»¹⁶. Otras voces autorizadas, como la del premio Nobel Paul Krugman¹⁷, denuncian deficiencias de concepto al decir que el euro fue la ocurrencia de una «élite del continente», de «románticos crueles y aburridos» que persiguiendo el «sueño de la unificación europea», tan seductor a sus ojos, «desterraron todas las objeciones prácticas» en lo que habría constituido un mero «acto de fe económica» más que de una decisión política audaz respaldada por solvencia científica. Para el profesor Miguel Otero¹⁸, el diseño del euro se habría fundamentado sobre una base estrictamente «metalista» —orientado la divisa común estrictamente hacia la facilitación de los intercambios comerciales—, conforme a los intereses de las economías nacionales exportadoras y en detrimento de las necesarias estructuras de gobernanza que exige toda Área Económica unificada bajo una única divisa. Teoría ésta, la del Área Monetaria Óptima, que los embates de la crisis contra el euro han obligado a reescribir: a los requisitos de movilidad laboral, creación de un sistema de transferencias fiscales y de un prestamista de última instancia postulados por Mundell, Kenen y Obstfeld, respectivamente, Kenneth Rogoff añadía¹⁹ la necesidad de cotas suficientes de legitimación política y ciudadana.

En todos estos argumentos se identifica, más o menos explícitamente, el debate sobre las transferencias de soberanía, el respeto de la dinámica de integración y sobre la pertinencia —o incluso eventual necesidad— de conceder privilegios soberanos a los Estados participantes. Y lo cierto es que en el proyecto de UEM, aun en su versión remozada como fruto de la severa crisis que ha vivido la Eurozona, perviven notables cotos de reserva de soberanía. Así, por ejemplo, debe reconocerse la fuerte impronta que Estados como Alemania —que representa un 30% del PIB de la Eurozona— han dejado en el proyecto de UEM. No en vano, al adoptar el euro como moneda Alemania renunció —a cambio de la

¹⁶ Habermas, J. “*The Crisis of the European Union: A Response*”, 2011. Fragmento extraído de <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/nov/10/jurgen-habermas-europe-post-democratic>

¹⁷ Krugman, P. “*Románticos crueles y aburridos*”, EL PAÍS, 27 de noviembre 2011

¹⁸ Otero, M. “*El poder del dinero y la política en la UE*”, EL PAÍS, 1 de marzo 2011

¹⁹ Rogoff, K. “*El euro no prosperará sin centralización*”, EL PAÍS, 22 de abril 2012

aceptación de su reunificación, según las malas lenguas, a las que Timothy G. Ash daba cierto crédito más arriba— a la que el presidente Mitterrand habría denominado —apócrifamente— el arma atómica alemana²⁰: el deutsche Mark. Esta impronta se materializa, entre otros aspectos, en el peso reforzado de su voto en el MEDE, en la presencia ininterrumpida de un alemán en el Comité Ejecutivo del BCE —un órgano de seis miembros—, o en los términos en que el Derecho constitucional alemán manifiesta el consentimiento del país a participar de la UEM, especialmente cautelosos²¹ en cuanto a la salvaguardia de la cultura alemana de control de la inflación, rémora de la aciaga coyuntura que viviera el país en el período de entreguerras.

Circunstancias que, siguiendo la lógica del funcionalismo y la progresividad son más fáciles de comprender al constatar el calado político de esta empresa, que desde la doctrina y los círculos de opinión de ambos lados del Atlántico se ha venido comparando²² con la evolución económica de los Estados Unidos en su etapa fundacional. En el caso americano, Alexander Hamilton —abanderado de la tesis federalista— consiguió como primer Secretario del Tesoro —contra el criterio y la presión política ejercida por el entonces Secretario de Estado y representante del bando republicano, Thomas Jefferson— la creación del conocido como Primer Banco de los Estados Unidos, cuyo objetivo sería la comunitarización y pago de la deuda que las trece colonias habían contraído como consecuencia de la Guerra

²⁰ Puede encontrarse un interesante relato histórico donde se relata esta anécdota —narrado, además, por una fuente alemana— en la web <http://www.spiegel.de/international/germany/the-price-of-unity-was-the-deutsche-mark-sacrificed-for-reunification-a-719940-2.html>

²¹ En efecto, siguiendo la enumeración hecha en el texto,

Del artículo 4 y el Anexo II del tratado MEDE se colige que Alemania cuenta con más de un 27% de los votos en los órganos del MEDE, lo que la convierte en el único país junto con Francia capaz de vetar la adopción de una decisión por mayoría cualificada. Compárese con los 29 votos —poco más del 8% del total de votos repartidos— con que cuenta en el Consejo de la UE para la formación de la mayoría cualificada —según la norma en vigor hasta el próximo 31 de octubre, e invocable hasta 2017—.

Esta circunstancia se vuelve tanto más significativa —y sin perjuicio de la consabida independencia de los miembros del Comité Ejecutivo que predicán los Estatutos del BCE— cuando a partir del próximo 1 de enero, con la entrada de Lituania en la Eurozona, se activa el sistema de rotación del voto entre los gobernadores de los bancos centrales nacionales. Respecto de la composición del Comité Ejecutivo desde la fundación del BCE en 1998, ver <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/eb/html/ebtime-line.es.html>

El artículo 88 de la Ley Fundamental reza como sigue: “*La Federación creará un banco monetario y emisor con carácter de Banco Federal. Dentro del marco de la UE, sus tareas y competencias podrán ser delegadas al BCE, que es independiente y está al servicio del objetivo prioritario de garantizar la estabilidad de los precios*”. Puede también analizarse en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional de Karlsruhe sobre la conformidad del Tratado de Maastricht con la Ley Fundamental, de 12 de octubre de 1993. Entre las pretensiones de los demandantes —si bien es cierto que ésta en particular no sería finalmente amparada por la Corte—, se puede leer «The complainant states that every German citizen thereby [by the unconstitutional introduction of a monetary union] loses the economic basis of trust arising from specific monetary conditions based upon the Deutsche Mark».

²² Ver <http://www.politico.com/news/stories/1211/69839.html>, o “Abogados a la Europa de Hamilton” (EL MUNDO, 3 de febrero 2012) como botones de muestra.

de Independencia²³. Aun a pesar de que, desde una perspectiva formal, la argumentación hamiltoniana sería germen, en el constitucionalismo norteamericano, de una teoría jurídica aplicada al caso de la UE —como es la doctrina de los poderes implícitos— no puede decirse lo mismo respecto del fondo a la vista del seguimiento que ha tenido la propuesta de creación de Eurobonos. Los profesores Molina y Steinberg afirmaron²⁴ en 2011 que «si a medio y largo plazo la crisis del euro da lugar a una profunda reforma [del marco jurídico de gobernanza de la UEM], los europeístas verían la crisis económica y financiera como la oportunidad federalizante que estaban esperando, como el final feliz de un período amargo que ha puesto en peligro a la misma Unión». En todo caso, cabría plantearse si, más allá de no haber aprovechado dicha oportunidad, tal vez nos encontramos ante una barrera cualitativamente muy difícil de franquear en el proceso de integración económica. No en vano, en sus “*Seis libros de la República*”, el politólogo francés Jean Bodin contó entre los atributos definitorios de la soberanía, además del monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza y de la capacidad de promulgar leyes, la potestad exclusiva para acuñar moneda como depósito de valor. Moneda que, con la efigie del monarca estampada en su cara, habría de representar un primer título de deuda emitido en favor de aquél que la poseyera. Y recuperando la analogía con el caso norteamericano, procede recordar en este punto el lema *no taxation without representation* que inspirara el levantamiento por la independencia de las trece colonias de Reino Unido, vinculando íntimamente los dominios fiscal, monetario —económico en definitiva— con el principio de soberanía.

Se pasa ahora a analizar los aspectos más concretos de técnica jurídica que albergan estas excepciones que se vienen identificando bajo la metáfora de caballos de Troya.

1. PARTICIPACIÓN PARCIAL EN LA 3.^a FASE DE LA UEM

Actualmente, sólo dieciocho²⁵ de los veintiocho Estados miembros de la Unión han incorporado el euro como divisa, accediendo a la tercera fase de la UEM. Una política que, con la formulación actual de los tratados —“*La Unión*

²³ Nótese que, en el caso de los Estados Unidos —y aun a pesar de que el nacimiento del dólar como divisa se produce mediante decisión del Congreso Continental en 1786—, la creación del Banco de los Estados Unidos, en 1791, es anterior al acto legislativo —la Coinage Act de 1792— que la doctrina considera como hito constitutivo del sistema monetario norteamericano, en contraposición al camino recorrido por la UE, donde la creación de la divisa ha precedido al debate sobre una posible comunitarización de la deuda.

²⁴ Profesores Molina y Steinberg para RI Elcano, “*La nueva gobernanza de la zona euro: hoja de ruta a corto, medio y largo plazo*”, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ef27c60048cead9d8f43bf9437ec6e7e/ARI141-2011_Molina_Steinberg_hoja_ruta_gobernanza_euro.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ef27c60048cead9d8f43bf9437ec6e7e

²⁵ Previsiblemente, Lituania se convertirá en el decimonoveno Estado Miembro con el euro como divisa a partir de Enero de 2015

establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro”, según el artículo 3.4 TUE, contenedor de los objetivos de la Unión—, no prevé en principio elemento de voluntariedad alguno, sino que se integra en el núcleo vertebral de la pata económica del proyecto de integración, como complemento del Mercado Interior. Esta participación parcial, en contravención de la universalidad predicada en los tratados se explica por dos razones bien distintas

- El incumplimiento de alguno de los cuatro criterios de convergencia reseñados en el Protocolo n.º 13 del TUE y el TFUE. Según el criterio acordado en Maastricht, que pervive hoy en los artículos 1 a 4 del protocolo, la incorporación de un Estado miembro a la tercera fase UEM exige acreditar determinados niveles de estabilidad de precios, tipo de cambio, tipos de interés, y sostenibilidad de las finanzas públicas. Los Estados que no satisfagan estas condiciones se incluirán dentro de los Estados miembros “*acogidos a una excepción*” (artículo 140 TFUE). El eventual incumplimiento de estos requisitos es comprobado, de oficio y con periodicidad bianual, por parte de la Comisión y el BCE a través de los denominados «*Informes de Convergencia*»²⁶, con el fin incorporar al Estado miembro acogido a una excepción a la tercera fase de la UEM tan pronto como su situación macroeconómica lo permita (artículo 140.1 TFUE y Protocolo n.º 13), incorporación que exige, como última ratio, una decisión del Consejo —en su formación ECOFIN— adoptada según el procedimiento previsto en el artículo 140.2 TFUE.
- La falta de voluntad política por parte de los Estados miembros que exigieran la inclusión de cláusulas opt-out —que hoy sobreviven en los Protocolos n.º 15 y 16 de los tratados de la Unión— en la negociación del tratado de Maastricht; a saber, Reino Unido y Dinamarca. Estos dos Estados, movidos por la conservación de la soberanía monetaria —y en particular, del control sobre los precios o los tipos de cambio— quedan excluidos de la obligación de adoptar el euro como divisa (aptd. 1 del Protocolo n.º 15, aptdo. 2 Protocolo n.º 16). En ambos casos se prevé la posible renuncia a esta excepción. Cabe señalar a este respecto,
 - En el caso danés, dicha renuncia habría de producirse previa celebración del preceptivo referendium conforme a su Derecho constitucional, al que el protocolo hace mención. El pueblo danés ya se ha pronunciado en dos ocasiones contra la participación de su país en la tercera fase de la UEM en sendas consultas, celebradas en 1992 y 2000, siendo aquella primera la que obligara a incluir el opt-out necesario para que Dinamarca ratificase el tratado de Maastricht.
 - Atendiendo a criterios de técnica jurídica, puede apreciarse un mayor calado del opt-out del Reino Unido,

²⁶ Última edición publicada en junio de 2014, puede consultarse en http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee4_en.pdf

- a) en cuanto al fondo, puesa la luz del aptdo. 4 del Protocolo n.º 15 se excluye la aplicación a este Estado Miembro de cláusulas esenciales, entre otras, en materia de estabilidad fiscal (artículo 126 TFUE), competencia del BCE (artículo 127 TFUE), o de garantía de la independencia de las autoridades monetarias y respecto de la obligación de armonizar las legislaciones nacionales reguladoras de dichas autoridades (artículos. 130 y 131 TFUE), previsiones que el Protocolo n.º 16 —contenedor del opt-out danés— no incluye.
- b) Y también en los aspectos formales, por cuanto el apartado 1 del Protocolo nº16 incluye respecto de Dinamarca el derecho a “*disfrutar de una excepción*” (en términos análogos a los demás Estados miembros no participantes en la tercera fase de la UEM), mientras que el Protocolo n.º15 huye de esta redacción, como queda implícitamente marcado en la redacción del apartado 5 del Protocolo n.º15 in fine, donde se extiende la aplicación de determinadas previsiones de los Tratados al Reino Unido “*como si éste estuviera acogido a una excepción*”, presumiendo así, en primer término, la no inclusión de este Estado miembro dentro de esta categoría. Una diferencia cuyo significado político, podría apuntarse, trata de evitar el matiz de provisionalidad que conlleva la denominación Estados acogidos a una excepción, en tanto en cuanto el Reino Unido podría aspirar a que dicha condición se prolongue indefinidamente en el tiempo.
- En una peculiar posición intermedia debe hacerse mención al caso sueco. Aun a pesar de no disfrutar de cláusula de opt-out alguna respecto de su incorporación a la Eurozona, su exclusión responde a una voluntad política —refrendada por el pueblo sueco en referendun²⁷ consultivo celebrado en 2003— articulada jurídicamente mediante el incumplimiento consciente de algunos de los criterios de convergencia, según expone nuevamente el último informe de la Comisión y el BCE. Este es el caso, por ejemplo, en lo tocante a la armonización de las leyes reguladoras de la autoridad monetaria y a la participación en el Mecanismo europeo de Tipos de Cambio (ERM II, por sus siglas en inglés), que el Banco Central sueco ignora en favor un modelo de tipo de cambio flotante. Esta situación podría incluso entenderse como un intento de fraude de una obligación contenida en el Derecho primario —por cuanto responde a una voluntad política²⁸ más que a la imposibilidad de cumplir con determinados criterios técnicos—.

²⁷ Los datos apuntan a que, en la actualidad, el apoyo popular de los suecos a la entrada de su país en la tercera fase de la UEM podría haber caído al 10%, desde el 41.8% alcanzado en 2003 (EL PAÍS, 25 noviembre 2012)

²⁸ Resulta ilustrativo remitir aquí a las declaraciones del Comisario Olli Rehn, que en comparecencia ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo, reconoció en 2010 el derecho del pueblo sueco a decidir sobre la cuestión. Ver http://www.europarl.europa.eu/hearings/press_service/product.htm?ref=20100108IPR66990&language=EN

Cabe observar, finalmente, cómo la existencia de Estados miembros que no participan de la tercera fase de la UEM, o acogidos a una excepción, no implica la abstracción de dichos Estados de algunos de los principios generales que rigen el modelo económico de la Unión. Así,

los veintiocho se encuentran igualmente vinculados al principio de estabilidad de precios (artículo 3.3 TUE).

se incluyen cláusulas de general aplicación a los Estados miembros acogidos a una excepción que coadyuvan a la estabilidad cambiaria “*Cada Estado miembro acogido a una excepción considerará su política de cambio como una cuestión de interés común*” (artículo 142 TFUE).

incluso dentro del opt-out del Reino Unido se encuentran disposiciones específicas que desdibujan la pretendida singularidad de su régimen, *a priori* diferenciado del de los Estados acogidos a una excepción, como se vio más arriba. Así, por ejemplo, el artículo 5 del Protocolo nº 15

dispone que “*El Reino Unido tratará de evitar un déficit público excesivo*”.

le somete a mecanismos de supervisión por parte de la Comisión y el Consejo previstos específicamente para dicha categoría de Estados, como los incluidos en el artículo 143 TFUE respecto del equilibrio de la balanza de pagos.

2. ASIMETRÍAS EN LA REGULACIÓN DE LOS BUILDING BLOCKS DE LA NUEVA UEM

Las reformas en la gobernanza económica adoptadas por la Unión en respuesta a la crisis han supuesto, en muchos casos, un paso adelante en la integración continental. Entre otros aspectos, cabe destacar la aparición de nuevos ámbitos de competencia —o cuanto menos, la profundización en cotos hasta ahora prácticamente vedados a las instituciones—, una mayor presencia del método comunitario en los procedimientos decisorios y de seguimiento, o la mayor objetivación de los criterios empleados por Comisión y Consejo en el ejercicio de sus funciones.

Atendiendo a los criterios sentados en el Informe de los cuatro Presidentes, se constatará dicha evolución en cada uno de los tres *building blocks* —siguiendo la terminología empleada en el referido informe— de la UEM que han sido desarrollados en los últimos años: Unión Económica, Unión Fiscal y Unión Bancaria, que habrán de abocar, según la línea sentada por el referido informe, a una mayor Unión Política²⁹ —cuarto *building block*—.

²⁹ Aun a pesar de que este último punto no se desarrollará en profundidad, cabe hacer aquí una remisión a la iniciativa del conocido como Grupo de Berlín, que constituye un foro de reflexión sobre el futuro de la integración política y en el que España se encuentra altamente involucrada. En los veranos de 2012 y 2013, Palma de Mallorca ha albergado sendas reuniones del grupo, como se recoge desde

Naturalmente, y junto con la merecida identificación de los elementos de progreso, tratarán de apuntarse asimetrías y disfunciones, caballos de Troya a los que, presumiblemente, podrían recurrir los Estados Miembros a la hora de evitar el apercibimiento, y en su caso la imposición de sanciones por parte de las instituciones de la Unión.

UNIÓN ECONÓMICA Y UNIÓN FISCAL

Avances

Procedimiento decisorio basado en la mayoría cualificada negativa: constituye una versión evolucionada de la decisión por mayoría cualificada característica del método comunitario. Una decisión de la Comisión sólo podrá ser rechazada si una mayoría cualificada de los Estados miembros —en el sentido que establecen los Tratados— vota en contra. Este procedimiento decisorio trata de reforzar el alcance de las posiciones de la Comisión Europea —en principio más técnicas que políticas—. En la tabla de ejemplos que acompaña, puede observarse el prodigamento de las decisiones por mayoría cualificada negativa en el Derecho derivado regulador de la nueva gobernanza de la UEM. Esta norma aparece también en otras disposiciones jurídicas conexas. Así, el artículo 7 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM compromete a los Estados parte a apoyar en bloque las recomendaciones de la Comisión respecto de los Estados miembros sometidos a un procedimiento de déficit excesivo, salvo que una mayoría cualificada decida oponerse a ellas.

- Objetivación de umbrales máximos de desviación, de criterios para la intervención de las autoridades de la Unión y de ritmos mínimos de ajuste, en su caso, para determinadas variables macroeconómicas. A este respecto, se podrían reseñar algunos ejemplos, no exclusivamente circunscritos a los apuntados en la tabla inferior, que se limita a las más recientes normas de reforma de la gobernanza de la UEM. Así,
 - el Protocolo n.º 12, anejo los Tratados, recoge —dentro del Derecho primario, y por tanto, con máximo rango dentro de la pirámide normativa del ordenamiento de la UE— los ya referidos niveles canónicos de déficit (3% PIB) y deuda pública (60% PIB) a partir de los que se considera vulnerada la disciplina fiscal.
 - el artículo 3.4 del Reglamento 1467/1997 —uno de los reglamentos originarios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en su versión consolidada tras la entrada en vigor de los nuevos paquetes de gobernanza

medios oficiales en http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/INFO_OID_NUMERO%202.pdf y http://ec.europa.eu/spain/pdf/np-declaracion-mallorca-23-julio-2013_es.pdf

económica—, incluye un ritmo mínimo de ajuste en caso de déficit excesivo del 0.5% PIB, en lo que constituye una limitación a la discrecionalidad política con la que el Consejo adopta su recomendación para el Estado miembro infractor.

- el artículo 2 del Reglamento 472/2013 en materia de supervisión financiera reforzada encomienda a la Comisión —y abstrae, al menos parcialmente, del juego político propio de la actividad institucional del Consejo— la decisión de someter a un Estado miembro al mecanismo de supervisión reforzada, incluso sobre la única base de sus informes anuales.
- Fuera del Derecho de la UE —y representando, de hecho, una atípica mezcla de caballo de Troya y avance—, el artículo 4 del Tratado de Estabilidad, Cooperación y Gobernanza de la UEM prevé en caso de aumento de la deuda por encima del umbral del 60% “*un ritmo medio [de reducción del saldo de la deuda] de una veintea parte al año como referencia*”.
- Elaboración de calendarios comunes de planificación macroeconómica, obligatorios para todos los Estados miembros, que tratan de facilitar la labor fiscalizadora por parte de las instituciones de la UE. Por ejemplo, puede señalarse la obligación incluida en el artículo 4 del Reglamento 473/2013 de presentar anualmente, cada 30 de abril a más tardar, los planes presupuestarios a medio plazo.
- Introducción de reformas en el marco institucional de los Estados miembros en materia de gobernanza económica. El artículo 5 del Reglamento 473/2013 prevé la creación, en cada Estado miembro, de un organismo independiente encargado de la supervisión de la disciplina fiscal. España satisfizo esta obligación en virtud de LO 6/2013, de 14 de noviembre.
- Existencia de mecanismos de supervisión *in situ* a cargo de la Comisión. En el marco de la corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos, por ejemplo, estas misiones —articuladas en coordinación con las autoridades nacionales— están previstas en el artículo 13 Reglamento 1176/2011. El artículo 14, por su parte, recoge la posibilidad de establecer un diálogo económico interinstitucional a nivel europeo, con participación del Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo, a fin de debatir los efectos de las medidas macroeconómicas recomendadas al Estado miembro inmerso en un procedimiento de ajuste.

Procede señalar en párrafo aparte —y antes de sistematizar en un cuadro los distintos instrumentos contenidos en las normas de Derecho de la UE— cómo estos principios de previsibilidad en la planificación, ejecución y supervisión de las políticas económica y —sobre todo— fiscal, han sido objeto de incorporación

al Derecho interno español, principalmente como resultado de la obligación de trasponer las normas de Derecho internacional y de la UE que se vienen estudiando:

- Desde la reforma operada en septiembre de 2011, se prevé constitucionalmente la fijación legal de un déficit estructural máximo para el Estado y las Comunidades Autónomas³⁰ —a las Entidades Locales se les exige equilibrio presupuestario— y la sujeción del nivel de deuda pública al valor de referencia establecido en el TFUE. Límite fijo que se complementa con los correspondientes objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada uno de los niveles de la Administración, aprobados anualmente conforme a lo dispuesto por los artículos 15 y 16 LO 2/2012.
- En cuanto a la regulación temporal de los procedimientos, el artículo 23 LO 2/2012 marca la pauta de presentación de los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio en caso de detectarse un desvío de los objetivos señalados en el punto anterior.
- En la dimensión institucional, los artículos 20 y 23 LO 2/2012 invisten al Consejo de Política Fiscal y Financiera —en lo que respecta a las administraciones autonómicas— de competencias inspiradas en las que los tratados prevén para el Consejo en el marco de los procedimientos de déficit y desequilibrios macroeconómicos excesivos —concediéndole, en particular, capacidad de juzgar políticamente la idoneidad de los referidos planes—. Además se prevé un rol similar al desempeñado por la Comisión en el Semestre Europeo para la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal —ver artículo 17 LO 2/2012 respecto de la evaluación por parte de este organismo de la adecuación de los proyectos de presupuesto a los objetivos de equilibrio presupuestario y deuda pública—.
- En el plano coercitivo, son patentes las semejanzas entre el sistema diseñado por el Derecho de la UE y lo previsto por el artículo 25 LO 2/2012 (depósitos convertibles en multas, comisiones de inspección enviadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas...). Además, se produce en este plano una conexión directa entre los ordenamientos interno y de la UE por vía del RD 515/2013, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir sobre las Administraciones Territoriales las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE, muy en particular de la normativa de disciplina fiscal que se viene analizando.

³⁰ Según el artículo 11 LO 2/2012, este límite será del 0,4% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas, una décima menos de lo exigido por el Pacto fiscal

	(1) Reglamento 1466/1997 (Pacto de Estabilidad y Crecimiento — dimensión preventiva, v. consolidada)	(1) Reglamento 1467/1997 (PEC — dimensión correctora, v. consolidada) y (1) Reglamento 1173/2011 (medidas de ejecución)	(2) Reglamento 473/2013 (Seguimiento de los planes presupuestarios, corrección de déficits excesivos)	(2) Reglamento 472/2013 (Supervisión fiscal reforzada)	(1) Reglamento 1176/2011 (procedimiento de desequilibrios macroeconómicos excesivos) y (1) Reglamento 1174/2011 (medidas de ejecución)
Mayoría cualificada negativa	Art. 6 (Programas Estabilidad) Art. 10 (Programas de Convergencia)	Arts. 4.2, 5.2, 6.2			Art. 10.4 Art. 3.3
Objetivación — “Despolitización” del procedimiento decisorio		Art. 2.1 bis (ritmo ajuste deuda pública) ^a Art. 3.4 (ritmo ajuste deficit público)	Art. 10 (Facultad de la Comisión para solicitar la auditoría de un determinado plan presupuestario)	Art. 2 (Sujeción obligatoria de los Estados que reciban asistencia del MEDE o el FMI, resto de casos: sujeción al criterio de la Comisión)	
Calendarios			Art. 4 (Planificación del ciclo presupuestario anual) ^b Art. 10 (Evaluación de la ejecución presupuestaria)		
Reforma marco institucional			Art. 5 (Creación de Autoridades Fiscales Independientes en el plano nacional)	Art. 18 (Información al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la supervisión reforzada)	
Supervisión — Diálogo económico	Arts. 2 bis ter y 11	Art. 2 bis		Art. 3	Arts. 9.3, 13 y 14

(1) Reglamentos pertenecientes al Six Pack

(2) Reglamentos pertenecientes al Two Pack

^a Para evitar la consideración de “*superior al nivel de referencia*”, en el sentido del artículo 126.2 b) TFUE

^b Este instrumento debe entenderse complementario de los Marcos Presupuestarios a medio plazo que impone la sexta norma integrante del six pack, a saber, la Directiva 2011/85

Caballos de Troya:

Al analizar las normas de Derecho de la Unión que regulan la gobernanza en esta nueva —y más genuina— UEM, se observa la existencia de márgenes de decisión a favor de las instituciones permitiéndoles activar, o no aplicar, las políticas de gobernanza de la UEM teóricamente atendiendo a criterios de coyuntura macroeconómica y, cabría añadir eventualmente, de oportunidad política. Así, por ejemplo, dentro del ámbito del Reglamento 1176/2011 en materia de desequilibrios macroeconómicos excesivos,

- la Comisión puede entender, según se deduce de la conjunción de los artículos 3.2 y 5.2, que el mero hecho de no encontrarse dentro de los niveles de referencia del cuadro de indicadores previsto en el artículo 4 no entraña por sí misma la declaración de una situación de desequilibrio excesivo. De hecho, el artículo 3 hace mención expresa a los desequilibrios en el saldo de la cuenta corriente de los Estados miembros, en una redacción que, podría incluso argumentarse, agravia a los incumplidores por excesivo déficit —como tradicionalmente ha sido el caso de España— frente a los incumplidores por superavit excesivo —como, casi paradigmáticamente, ha venido registrándose en Alemania—.
- depende del Consejo la adopción, sobre la base -en la mayoría de los casos- de una propuesta de la Comisión, de una recomendación que haga efectivo el procedimiento. Esto es así para la adopción de medidas preventivas (artículo 6), así como para la apertura, seguimiento, evaluación de las medidas correctoras y cierre del procedimiento de desequilibrio excesivo (artículos 7 y ss.).

Como se avanzaba, no existen previsiones de Derecho que impongan a la Comisión o al Consejo el deber de ejercer sus competencias, lo cual da espacio a un juego en el que puede resultar difícil diferenciar los límites entre lo técnico y político. En este sentido, y aun sin negar las virtudes de incluir disposiciones que

- valoren la evolución del ciclo económico (así puede observarse, retomando el ejemplo del nuevo marco regulador del Pacto de Estabilidad y Crecimiento respecto del establecimiento de un ritmo mínimo de reducción del déficit, incluido en el ya mencionado artículo 3.4 del Reglamento 1467/1997, donde se hace referencia a “*una mejora anual mínima equivalente al 0,5 % del PIB (...) del saldo presupuestario ajustado en función del ciclo*”)
- o incentiven determinadas decisiones de política económica, justificadas por sus efectos beneficiosos en el medio plazo (véase, por ejemplo, lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 126.3 TFUE y en el artículo 2 del Reglamento 1467/1997, en su versión consolidada, respecto de la toma en consideración del gasto de inversión y de los programas de reforma de

los sistemas públicos de pensiones a la hora de computar el déficit de los Estados miembros)

Se entiende que, en la práctica, podrían ampararse interpretaciones conflictivas de cara a hacer valer el automatismo y la previsibilidad que, según el espíritu de la norma, deberían regir este tipo de procedimientos en pro del crecimiento económico sostenible que los Tratados consagran como objetivo de la Unión. Así, cabría destacar cómo,

- En el cuanto al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Consejo mantiene abiertos diversos³¹ procedimientos por déficit excesivo (PDE). España —inmersa en su PDE desde el año 2009— se ha beneficiado de dos prórrogas³² en los últimos dos años, en virtud de sendas recomendaciones del Consejo adoptadas al amparo del artículo 3.5 del Reglamento 1467/1997. En consecuencia, nuestro país ha recibido autorización para mantenerse por encima del límite del 3% hasta el ejercicio fiscal 2016, lo que supone que, en el estado actual de las cosas, el procedimiento se extendería por no menos de siete años. Además, únicamente cabe reseñar en los últimos años la iniciación del procedimiento sancionador contra Hungría³³, que, entre marzo y junio de 2012, se enfrentó a la posibilidad de ver suspendida la entrega de los fondos de cohesión de que es receptora, en lo que tampoco puede considerarse, en puridad, como un caso de aplicación de la potestad sancionadora que el artículo 126.11 TFUE reconoce al Consejo, por cuanto
 - se sustentó en un instrumento de Derecho de la UE —el Reglamento 1084/2006 por el que se establece el Fondo de Cohesión— externo a la regulación de la UEM.
 - y acaeció en un contexto político muy particular —la aprobación, con el apoyo del gobierno de Viktor Orban, del nuevo marco jurídico presidido por la Ley Fundamental húngara de diciembre de 2011, sobre la que planean dudas en materia de respeto y garantía de los derechos fundamentales— que será desarrollado más adelante e introduce una lectura política adicional que diluye, acaso, la naturaleza estrictamente técnica de esta decisión.

Todo ello aún a pesar de que el considerando n.º 21 del Reglamento 1177/2011, que modifica el Reglamento 1467/1997, aluda expresamente a la conveniencia de intensificar la aplicación de las sanciones financieras previstas en el artículo

³¹ La situación de cada uno de estos PDE puede consultarse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm, donde también se recoge la reciente decisión del ECOFIN (junio de 2014) por la que se cierran un total de seis PDE.

³² Para consultar las condiciones en que el Consejo concedió las prórrogas de los años 2012 y 2013, <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/07/09/economia/1341828046.html> http://cincodias.com/cincodias/2013/06/21/economia/1371813908_374435.html

³³ Véase http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/131129.pdf

126.11 del TFUE como incentivo real para dar cumplimiento adecuado a las recomendaciones del Consejo.

En todo caso, y en apoyo de la robustez del sistema preventivo del nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cabe destacar cómo el Reglamento 1173/2011, que contempla aspectos ejecutivos de los Reglamentos 1466 y 1467/1997, prevé la preceptiva constitución de un depósito por valor del 0,2% del PIB —con devengo de intereses, primero; sin intereses, después; y con la posibilidad de, en caso de ser necesario, convertirse en multa en el sentido del artículo 126.11 TFUE— por parte del Estado miembro al que, a partir de ahora, se le abra un PDE, salvo en caso de mayoría cualificada negativa.

- En materia de desequilibrios macroeconómicos excesivos³⁴, ya se apuntaba más arriba la existencia de márgenes de interpretación donde, hipotéticamente, los Estados miembros incumplidores de los límites establecidos por la Comisión podrían tratar de hacer valer su peso político para evitar la adopción de medidas sancionadoras. En el caso de nuestro país, la Comisión decidió, en su tercer Informe del Mecanismo de Alerta (publicado en noviembre de 2013 conforme a lo dispuesto en el artículo 3 Reglamento 1176/2011), que —por tercera vez en tres años— la desviación de la economía española respecto de los valores límite establecidos en el Cuadro de indicadores (artículo 4) debía ser analizada para determinar si constituía un desequilibrio, o incluso un desequilibrio excesivo (artículo 5.2). Como consecuencia de ello, nuestra economía fue objeto de un Análisis exhaustivo (artículo 5.1), que se saldó favorablemente³⁵ en marzo de 2014. De hecho, y aun a pesar de la abundancia de desviaciones en los indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, la Comisión decidió dar el paso de declararlas excesivas (paso previo a la aplicación del brazo corrector del Mecanismo de Desequilibrio Excesivo) únicamente en los casos de Italia, Croacia y Eslovenia.

En la tabla inferior, de elaboración propia a partir de los datos oficiales de EUROSTAT utilizados por la Comisión para preparar sus tres Informes, se incluyen los datos de los catorce Estados miembros cuyas desviaciones fueron consideradas desequilibrios en el sentido del artículo 5.2. En todos ellos se presentan múltiples incumplimientos, de los que muchos son reiterados —como indica el número entre corchetes que aparece junto a cada uno de los datos fuera de rango—.

Se puede deducir del informe por el que la Comisión presenta los resultados de los Exámenes exhaustivos, que la aplicación de políticas de reforma estructural se emplea como elemento valorativo a la hora de no declarar los desequilibrios

³⁴ Buena parte de la documentación a la que se hace mención en este punto puede consultarse en http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

³⁵ Véase http://economia.elpais.com/economia/2014/03/04/actualidad/1393965389_388706.html

macroeconómicos de un determinado Estado como excesivos. En particular, la Comisión afirma al tratar el caso particular de España³⁶: «In the case of Spain, the Commission considers that a significant adjustment has taken place over the last year and that, on current trends, imbalances will continue to abate over time; while this is the basis to conclude that imbalances are no longer excessive in the sense of the MIP, the Commission stresses that substantial risks are still present».

En todo caso, no puede dejar de observarse que países con altas tasas de depreciación del tipo de cambio real, y en muchos casos un fuerte superavit comercial, como Alemania, Países Bajos, Suecia o Finlandia —cuyos datos macroeconómicos se explican en buena medida a la luz de su perfil exportador hacia el resto de Estados miembros, beneficiándose especialmente de la eliminación de barreras cambiarias en el Mercado Interior y habiendo buscado tradicionalmente aumentar su competitividad vía contención de los costes laborales unitarios— no reciben igual castigo que los tres países declarados en situación de desequilibrio excesivo.

A la vista de las reservas de discrecionalidad que realiza el Derecho de la UE, así como de la práctica institucional, cabría concluir que o bien se está aceptando que la estricta disciplina macroeconómica constituye más bien un desideratum y no puede alcanzarse sino en el medio plazo —lo que resta autoridad a la norma, al desvirtuar la pretensión de anualidad como periodo canónico para realizar un análisis y, en su caso, adoptar medidas correctoras o aplicar sanciones—, o bien esta definición de ortodoxia responde a la particular estructura productiva y tradición macroeconómica de los más poderosos participantes en esta UEM, trata de predicarse entre una heterogeneidad de países y constituye un ejercicio que, a la postre también en este caso, desacredita el proyecto de integración económica más allá del Mercado Interior.

UNIÓN BANCARIA

Respecto de la vertiente del paquete de la nueva gobernanza de la UEM que queda por analizar, la Unión bancaria, debe señalarse para empezar la trascendental importancia de este sector, que a finales de 2012 comprendía a más de ocho mil entidades de crédito operativas en la UE y la EFTA —de las cuales seis mil dentro de la zona euro—, con activos por un valor superior a los 850.000 millones de euros, con casi 180.000 millones de euros en depósitos en su poder y con un saldo vivo de crédito a empresas y particulares superior a los 200.000 millones de euros³⁷. Eregidos en verdaderos árbitros de la actividad económica continental, el

³⁶ El reconocimiento de las autoridades comunitarias se ha plasmado públicamente en repetidas ocasiones en los últimos meses. Así queda patente en estas declaraciones del presidente Barroso, pocas semanas antes de la finalización del Examen exhaustivo a España

<http://www.rtve.es/alacarta/audios/radio-5-actualidad/radio-5-actualidad-presidente-ce-reconoce-esfuerzo-espana-aunque-senala-queda-hacer-17-01-14/2321869/>

³⁷ Datos extraídos del informe “*European Banking Sector: Facts and Figures 2013*”, publi-

2012

CONCEPTO	Balanza por Cuenta Corriente	Posición Neta Inversión Internac.	Variación Tipo Cambio efectivo (últimos 3 años)	Variación Cuota Export. (últimos 5 años)	Variación Costes Laborales Unitarios (últimos 5 años)	Deuda del sector privado	Flujo (anual) Crédito al sector privado	Variación Precio Vivienda (último año)	Deuda pública	Tasa de desempleo (media últimos 3 años)	Variación Deuda sector financiero (último año)
UMBRAL referencia	-4%,+6% PIB	-35% PIB	±5% EM € ±11% resto	-6% ^a	9% EM € 12% resto	133% PIB	15% PIB	6%	60% PIB	10%	16,5%
DATOS DE LOS EMs UTILIZADOS POR LA COMISIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE LOS EXÁMENES EXHAUSTIVOS											
ESPAÑA	-3.1	-93 [3]	-5.2	-14.6 [3]	-5.6	194 [3]	-10.5	-16.9	86 [3]	22.3 [3]	3.3
Croacia	-0.5	-89	-8.3	-24.7	0.8	132	-2.1	-2.4	56	13.8	0.9
Italia	-2.3	-25	-6.2	-23.8 [3]	3.1	126	-1.0	-5.4	127 [3]	9.2	7.1
Eslovenia	1.2	-45 [3]	-4.5	-19.9 [2]	0.4	114	-2.9	-8.4	54	8.1	-0.8
Bélgica	-0.4	48	-4.3	-14.9 [3]	6.6	146 [3]	-1.5	-0.2	100 [3]	7.7	-3.9
Bulgaria	-0.9	-80 [3]	-4.0	4.8	7.4	132	2.5	-5.3	19	11.3	10.1
Alemania	6.5	42	-8.9	-13.1 [3]	3.0	107	1.5	1.8	81 [3]	6.2	4.4
Irlanda	2.3	-112 [3]	-12.2 [3]	-16.3 [3]	-10.4	306 [3]	-1.6	-11.7	117 [3]	14.4 [3]	-0.7
Francia	-1.8	-21	-7.8	-14 [3]	4.1	141 [2]	3.5	-2.3	90 [3]	9.9	-0.1
Hungría	0.6	-103 [3]	-1.2	-17.8	4.4	131	-6.1	-9.2	80 [3]	11.0 [2]	-8.3
Países B.	8.8 [2]	47	-6.0	-12 [3]	3.3	219 [3]	0.2	-8.7	71 [3]	4.7	4.9
Finlandia	-0.5	18	-8.3	-30.8 [3]	4.8	158 [3]	9.0	-0.5	54	8.0	-0.2
Suecia	6.2 [3]	-10	10.1	-18.8 [3]	0.7	212 [3]	1.8	-0.2	38	8.1	4.4
UK	-2.8	-9	5.8	-19 [3]	6.1	179 [3]	2.6	-0.9	89 [3]	7.9	-4.3

a De variación del porcentaje que las exportaciones de bienes y servicios constituyen respecto del PIB

importante papel que desempeñaron las malas prácticas y la desconfianza entre las instituciones financieras en la gestación, estallido y propagación de la crisis económica global ha impulsado a la UE a acometer una profunda reforma de la normativa bancaria vigente en la Eurozona sobre la base de los pertinentes análisis prospectivos, fundamentalmente, el «Informe del Grupo de Alto Nivel sobre supervisión financiera en la UE»³⁸, presidido en 2009 por el ex Director Gerente del FMI, Jacques de Larosière; y el «Informe del grupo de expertos de alto nivel sobre la reforma de la estructura del sector bancario»³⁹, presentado en 2009 bajo dirección de Erkki Liikanen, gobernador del Banco central de Finlandia.

El informe Larosière apuntó a «la carencia de un conjunto de reglas coherente» y a la necesidad de que «un mercado único eficiente» cuente «con un conjunto armonizado de normas básicas. Además, el informe continúa exponiendo que «el marco regulador vigente en Europa carece de cohesión. El principal motivo de ello se deriva de las opciones de las que disponen los Estados miembros de la UE para la ejecución de las directivas comunes, opciones que producen una amplia variedad de transposiciones nacionales relacionadas con las tradiciones, la legislación y las costumbres locales». Una expresión que ya adelanta que, aun a pesar de los esfuerzos reguladores en el ámbito de la UEM, como en el también importantísimo campo de los servicios financieros⁴⁰ —incluidos dentro de las políticas de Mercado Interior—, los Estados miembros van a permanecer en el presente y el futuro tan atentos a las restricciones de su autonomía soberana como lo han estado durante los largos años de inacción legislativa a escala de la UE que denuncia el grupo Larosière, propugnando la introducción de caballos de Troya allá donde desconfíen del método comunitario.

El proyecto de Unión bancaria se articuló en su momento en torno a cuatro elementos básicos: creación de un supervisor bancario único, de un fondo único de garantía de depósitos, de un mecanismo único de resolución de entidades de crédito y de un fondo de recapitalización bancaria. Estructura complementada con otros instrumentos normativos conexos, como el paquete regulador⁴¹ de los requisitos de capital para las entidades de crédito. Hecha esta puntualización, se pasa a analizar cada uno de estos componentes en busca de avances y caballos de Troya.

cado por la Federación Europea de Banca en la dirección web <http://www.ebf-fbe.eu/wp-content/uploads/2014/02/FF2012.pdf>

³⁸ El texto del informe se encuentra disponible en http://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_es.pdf?7e16f40522b85cf4fa29d149cd4590d3

³⁹ Texto completo publicado en la dirección web http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

⁴⁰ Consultar en este sentido la entrevista concedida por la entonces Directora General adjunta de Mercado Interior y Servicios de la Comisión al diario EL PAÍS en junio de 2012, disponible en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/06/27/actualidad/1340826369_038848.html.

⁴¹ Paquete CRD IV — compuesto por el Reglamento 575/2013 y la Directiva 2013/36—, por el que se adecúa la normativa europea a los estándares del Acuerdo Basilea III, alcanzado en el seno del Banco de Pagos Internacionales.

- Supervisor bancario único: Creado al margen del procedimiento legislativo ordinario —lo cual representa ya un caballo de Troya⁴²— en virtud del Reglamento 1024/2013 del Consejo —también conocido como Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión, o Reglamento MUS—, añade a la estructura del BCE un Consejo de Supervisión —separadamente de los niveles de esta institución con responsabilidad sobre la política monetaria de la Eurozona, ver artículos 25 y 26 Reglamento MUS⁴³—, que propondrá⁴⁴ al Consejo de Gobierno del BCE el ejercicio de las nuevas competencias otorgadas a la institución, entre las que se cuentan —artículos 10 y ss Reglamento MUS— conceder o revocar la autorización a una entidad de crédito para operar, investigar su funcionamiento —lo cual incluye la posibilidad de realizar eventuales inspecciones in situ—, evaluar la adquisición de participaciones cualificadas en otras entidades de crédito, dictar medidas precautorias a una entidad sobre la que *“tiene pruebas de que es probable que”* llegue a incumplir la normativa europea de servicios financieros y, en caso de incumplimiento, imponer sanciones pecuniarias.

Frente a estos notables avances, existen también cuestiones que podrían, sin embargo, albergar caballos de Troya, resquicios de protección de la soberanía en la regulación de un sector estratégico como es el financiero. Además de realizarse menciones reiterativas —que traslucen cierta desconfianza— a principios generales del Derecho de la UE, como los de respeto de la diversidad y no discriminación (ver artículo 1 reglamento MUS, párrafos 3 y 4), se produce un complejo reparto de procedimientos decisorios —entre mayoría simple, que favorece a pequeños Estados miembros, y cualificada, que resulta más favorable a los grandes— como se deduce de la confrontación de ciertas disposiciones del reglamento MUS: los artículos 26.6 (mayoría simple como norma general), 26.7 (mayoría cualificada para el ejercicio de las competencias relativas al artículo 4.3) y 33.6 (exigencia transitoria de doble mayoría, simple y cualificada, para el ejercicio de la competencia reglamentaria reconocida por el artículo 4.3 al BCE). Además, se produce otro caballo de Troya ampliamente comentado⁴⁵ en los círculos de opinión respecto de la línea trazada entre

⁴² El artículo 127.6 TFUE exige la unanimidad y circunscribe el iter decisorio a la pata intergubernamental de la Unión —Consejo— para operar la ampliación de competencias del BCE *“respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras”*.

⁴³ Siguiendo el modelo de otros Bancos centrales, como el de Inglaterra. Ver <http://www.bankofengland.co.uk/about/Documents/pdfs/orgchart.pdf>

⁴⁴ Conforme a un método de «no objeción», en lo que constituye un avance en términos de transparencia técnica de la decisión y agilidad procedimental. *“Se considerará que todo proyecto de decisión queda adoptado salvo que el Consejo de Gobierno se oponga a ello dentro de un plazo (...) cuya duración máxima no excederá de diez días hábiles”* (artículo 26.8 Reglamento MUS)

⁴⁵ Véase <http://www.lavanguardia.com/economia/20121213/54356322742/la-ue-se-pliera-ante-alemania-y-rebaja-al-supervisor-bancario.html>

las entidades consideradas, o no consideradas significativas (ver artículo 6 reglamento MUS⁴⁶). El BCE tendrá competencia reforzadas exclusivamente respecto de las primeras, lo cual excluye la densa red alemana de bancos regionales de la fiscalización del BCE —su eventual inclusión en el sistema exigiría la propuesta del Banco central del Estado miembro en cuestión—. Y en lo que se considera otra baza ganada por Alemania, el BCE no gozará de la plenitud de las capacidades que le reconoce el reglamento MUS hasta vencer el plazo de un año desde su entrada en vigor, en noviembre próximo. Por otro lado, y para interconectar algunos de los puntos desarrollados hasta el momento: los Estados miembros no participantes en la tercera fase de la UEM se encuentran acogidos a un régimen especial (artículo 7) por el que se sustraen de las competencias supervisoras del BCE salvo que decidan establecer una “*cooperación estrecha*” presentando una solicitud formal ante la institución. E incluso respecto de los organismos que sí tienen competencia sobre su sector bancario, como la Autoridad Bancaria Europea (ABE) —creada en virtud de Reglamento 1093/2010—, se prevén disposiciones para disipar sus temores respecto de las mayorías que, atendiendo eventualmente al criterio del BCE, pudieran formarse en el seno de dichos organismos de participación general en materia de supervisión financiera entre los Estados participantes en el MUS. En ese sentido, el artículo 44 del reglamento constitutivo de la ABE —en su versión modificada por el Reglamento 1022/2013—, prevé que para la formación de la voluntad de la Junta de Supervisores del organismo habrá de reunirse una doble mayoría⁴⁷ “como mínimo una mayoría simple de sus miembros procedentes de las autoridades competentes de los Estados miembros que sean Estados miembros participantes [en el MUS] (...), y una mayoría simple de sus miembros procedentes de las autoridades competentes de los Estados miembros no participantes [en el MUS]”.

- El próximo mes de octubre se conocerá el resultado de las más recientes evaluaciones⁴⁸ que está ultimando el BCE sobre los bancos europeos con-

⁴⁶ En principio, serán entidades significativas de manera automática,

- las tres de mayor volumen de activos de cada Estado miembro.
- aquellas que recurran a la asistencia del MEDE o la FEEF.
- las que dispongan de activos por valor superior a 30.000 millones de euros.
- aquellas cuyo volumen de activos supere el 20% del PIB del Estado miembro en que se encuentren establecidas, salvo si dicho volumen es menor de 5.000 millones de euros.

En España el BCE supervisará directamente la mayor parte del sistema bancario, hasta un 90% de los activos del sector. Véase http://economia.elpais.com/economia/2012/12/13/actualidad/1355394663_765903.html

⁴⁷ Como puntualiza el tenor del artículo, en el caso de decisiones que en la versión originaria del Reglamento 1093/2010 exigieran la formación de una mayoría cualificada en el sentido de los tratados, se requerirá en adelante la misma mayoría cualificada y, adicionalmente, la doble mayoría a la que se hace referencia.

⁴⁸ Para conocer más cuestiones de metodología y calendario, el pasado mes de agosto el BCE publicó información pertinente en la dirección web <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140808.en.html>

siderados significativos, evaluación que incluirá una compilación de los datos del Análisis de Calidad de Activos (AQR, por sus siglas en inglés), así como un control sistemático y centralizado de los resultados de los stress test encomendados a las distintas entidades.

- En cuanto al segundo pilar de la Unión bancaria —la creación de un mecanismo (MUR) y un fondo (FUR) únicos de resolución de entidades de crédito—, la primera piedra fue definitivamente colocada con la adopción de la Directiva 2014/59 y el Reglamento 806/2014 complementados por un instrumento jurídico-internacional: el Acuerdo Intergubernamental (AIG) sobre la transferencia y la mutualización de las contribuciones al FUR⁴⁹, adoptado por los ministros de Economía de todos los Estados miembros excepto Reino Unido y Suecia en la reunión del ECOFIN del pasado 14 de mayo, y que aún no tiene fuerza jurídica, aunque existe la intención política de no retrasar su entrada en vigor más allá del 1 de enero de 2016.
- Como combinación de estas tres normas, se crea una Junta de Resolución con personalidad jurídica propia en la que se encuentran representados los Estados miembros y que es propietaria del Fondo Único de Resolución, financiado por las aportaciones de los bancos de los Estados participantes —sin implicación, por tanto, de fondos públicos en un principio— y que estará dotado antes de 2024 con 55.000 millones de euros —“*un 1 % del importe de los depósitos con cobertura de todas las entidades de crédito autorizadas en todos los Estados miembros participantes*”, según el artículo 69 reglamento MUR—. Cuando se reúnen las condiciones del reglamento, la Junta presentará las iniciativas pertinentes de resolución de entidades de crédito, propuesta a la que Comisión y Consejo podrán realizar objeciones —con efecto revocador— en un plazo de 24 horas (artículo 18 reglamento MUR).
- Ahora bien, y aun a pesar de que, como dice el profesor Ramón Tamames, «*tienen razón (...) quienes afirman que el 15 de abril de 2014 [con la adopción del MUR y el FUR] la Unión Europea dio el mayor paso hacia su integración desde el momento de crearse el euro en 1998*»⁵⁰, este marco normativo también alberga algunos caballos de Troya, identificados en los —aún pocos— meses que han transcurrido desde su aprobación. Así, se entiende necesaria una nueva mención al principio de no discriminación (artículo 6 reglamento MUR); se extiende la parcialidad del ámbito de aplicación del MUS —la estrecha vinculación entre el MUR y el MUS se explicita en el considerando 15 del reglamento MUR, ver también su artículo 7 a este res-

⁴⁹ El texto del acuerdo puede consultarse en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208457%202014%20INIT>

⁵⁰ Tamames Gómez, R. “*La Unión Bancaria Europea*”, publicado en http://www.republica.com/2014/06/25/la-union-bancaria-europea-ii_821754/

pecto—; y se aplaza a 2024 la plena mutualización del FUR —uno de los objetivos fundamentales de Estados miembros como Alemania y Países Bajos durante la negociación⁵¹—. Hasta esa fecha límite el FUR será —como recoge el artículo 1.1 AIG— la suma, al menos parcialmente, primero de los mecanismos nacionales de financiación establecidos conforme a lo dispuesto en el artículo 100 Directiva 2014/59 —el FROB, en el caso español—, y después de los compartimentos nacionales que, como fruto de la transferencia de los recursos de los mecanismos nacionales, los Estados miembros deben constituir dentro del FUR. Estos compartimentos se harán cargo en primer término de la resolución de las entidades que estén establecidas en su territorio —conforme al modelo descrito en el artículo 5 AIG, que prevé la participación progresiva (en sentido creciente) de los demás compartimentos entre el segundo y el décimo año desde la entrada en vigor del acuerdo— y desaparecerán al finalizar el período transitorio de ocho años. Además del recelo que impulsa a los Estados miembros a exigir la progresividad en la implementación del MUR, debe resaltarse también la técnica jurídica del arreglo, nuevamente de carácter jurídico-internacional, al margen del Derecho de la UE, en una fórmula que parece prodigarse en este ámbito y que, junto con los demás instrumentos de Derecho Internacional en la órbita del ordenamiento de la UE, menoscaban la unidad del corpus normativo del proyecto de integración en favor de una cooperación internacional en un sentido clásico. Por último, querría reseñarse un posible caballo de Troya en la elección de un procedimiento decisorio que, en el MUS tanto como en el MUR, interpone un escalón intergubernamental al que, en caso de detectarse incongruencia con el interés de la UE, debe oponerse explícitamente el Consejo de Gobierno del BCE o la Comisión, respectivamente. Es cierto que los reglamentos MUR y MUS prevén que ambos órganos —Consejo de Supervisión y Junta de Resolución— “*deberán actuar en interés del conjunto de la Unión*” (artículo 23.1 reglamento MUS y, en términos análogos, ver artículo 47 reglamento MUR), pero el hecho es que —como en el caso de la Comisión— los Estados miembros no renuncian a su representación y voto individualizados y, aun sin dudar de su capacidad de abstraerse a sus lealtades nacionales —y sin perjuicio de que el Derecho interno de los Estados miembros garanticen también su autonomía, ver artículo 1 de la Ley 13/1994 respecto del Banco de España y del RD-ley 9/2009 respecto del FROB—, se les sitúa en una posición de privilegio, sin perjuicio de su subordinación jerárquica, frente a instituciones de la UE cuya misión y garantías de independencia quedan consagradas de manera cualificada en los tratados. Esta situación queda agravada por cuanto los mecanismos de

⁵¹ Aunque en este punto deba reseñarse la victoria política del Parlamento Europeo, que forzó el adelantamiento de la mutualización dos años respecto de la posición acordada en el Consejo. Véase <http://www.elmundo.es/economia/2013/12/10/52a7071663fd3d4d128b4574.html>

decisión en el Consejo y la Junta se ven en ocasiones ponderados de manera distinta a la prevista en los tratados para el BCE y la Comisión, asegurando la mayor representación de los Estados miembros más grandes —véase en este sentido el artículo 52 reglamento MUR—.

En otros ámbitos relacionados con el proyecto de Unión bancaria pueden también identificarse episodios representativos de una deficiente integración entre los Estados miembros que —lejos de seguir la línea de progresiva mutualización que preconizan el MUR o, en el contexto más amplio de la nueva UEM, el proyecto en ciernes de Eurobonos que defiende España— son casi más indicativos de su tendencia antagónica, la proliferación de recelos y salvaguardias de soberanía, caballos de Troya, como con motivo de la crisis bancaria vivida en Chipre en marzo de 2013 y durante la que, como paso previo a la intervención del MEDE, se barajó por parte del Eurogrupo exigir quitas a los depósitos bancarios —incluidos los menores de 100.000 euros, en conflicto por lo dispuesto por la Directiva 94/19 y notablemente contrario al espíritu del proyecto de creación de un único Fondo de Garantía de Depósitos a nivel europeo—. En cualquier caso, constituye este un ejemplo claro del patrón seguido por el proyecto de integración para abordar sus grandes avances. No en vano, Jeroen Dijsselbloem sentenció⁵² con motivo del final de la crisis chipriota que la solución alcanzada sellaba el compromiso de los líderes europeos de trasladar la responsabilidad sobre las quiebras bancarias desde el contribuyente hacia el inversor privado, en lo que de hecho es el germen del orden de prelación de pérdidas establecido en el MUR —véase la declaración de principios recogidos en el artículo 15 de su reglamento—. Junto con esta imagen de destrucción creadora que —tomando prestado el concepto schumpeteriano— se ha querido extrapolar al avance de la Unión bancaria con el ejemplo chipriota, conviene trasladar la idea de que, en todo caso, se está ante un corpus en continua progresión, que seguirá presentando importantes avances y planteando nuevos caballos de Troya. Bajo esta dualidad debe acogerse la propuesta de la Comisión, hecha pública el pasado enero⁵³, de promover una nueva normativa —en regulación de la libre prestación de servicios financieros— que por inspiración del informe Liikanen separe el negocio de la banca de ahorro y de inversión, en términos análogos a lo operado en los Estados Unidos por la regla *Volcker* incluida en la *Dodd Frank Act* de 2010.

⁵² Véase <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/68c9c18e-955e-11e2-a151-00144feabdc0.html#axzz3CBBOdT34>

⁵³ Véase el comunicado de prensa en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-85_en.htm

ACCIÓN EXTERIOR

Contexto

La creación de las Comunidades Europeas en la década de los cincuenta del siglo pasado presenta desde el primer momento implicaciones *ad extra* que resulta imposible desconocer. En efecto, con la imposición del Arancel Aduanero Común¹ a las importaciones extracomunitarias —en lo que constituye, de hecho, un requisito fundacional para el establecimiento de una Unión Aduanera en el sentido del artículo XXIV del GATT, tal y como lo era la CEE y lo es hoy su sucesora, la UE— las Comunidades adoptan ya desde su génesis una de las primeras decisiones en materia de acción exterior.

La Unión reúne, en 2014, a veintiocho Estados miembros, que suman unos 500 millones de habitantes y un PIB de 15,8 billones de dólares, prácticamente equiparable al de Estados Unidos². Como señala el diplomático español Camilo Villarino³, «precisamente porque es grande y la púrpura pesa, porque la paz hay que ganársela todos los días y porque la geografía y la historia hacen imposible que viva confinada en sí misma, la UE, de fuerza o de grado, se ve impelida a estar presente en la escena internacional». En efecto, la UE define hoy en día políticas específicamente diseñadas para mantener relaciones con otros actores internacionales; e incluso también las políticas comunes concebidas para regir —en principio— en

¹ De conformidad con lo previsto en el artículo 18 y conexos del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, el establecimiento definitivo del Arancel Aduanero Común en el seno de la CEE (conocido por el acrónimo TARIC) se produjo el 1 de julio de 1968 en los términos desarrollados por el hoy derogado Reglamento 950/68 del Consejo. Curiosamente, puede apuntarse que los Estados miembros acordaron el pleno desarme arancelario para el comercio intracomunitario para ese mismo día, por lo que puede apuntarse al 1 de julio de 1968 como fecha de culminación de la puesta en marcha efectiva de la Unión Aduanera.

² CIA, “*The World Factbook*”, disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

³ Villarino Marzo, C. “*Un mundo en cambio: Perspectivas de la política exterior de la UE*”, 2009, Ed. Icaria.

el foro interno presentan crecientes implicaciones internacionales, como consecuencia del proceso que el profesor Celestino del Arenal denominara de «erosión de las fronteras», por el que se constata el creciente entrelazamiento entre las cuestiones de política interior y exterior, y que se registra también a escala de la UE. Ahora bien, como apunta los profesores Araceli Mangas y Diego Liñán⁴, «situada en el núcleo de la soberanía de los Estados, la política exterior ofrece mayores resistencias como objeto del fenómeno de integración». En efecto, puede entenderse hasta qué punto resultaría delicada la plena aplicación del método comunitario en el contexto de la política exterior, por cuanto podría obligar a un Estado miembro concreto a adoptar una postura respecto de alguna cuestión internacional aun sin su anuencia como fruto, en particular, de la formación de una mayoría cualificada que no lo incluyese, incluso en los dossiers con mayor raigambre en cada acción exterior nacional —piénsese en la acción cultural en el caso de Francia y en los asuntos iberoamericanos para España, por ejemplo— De hecho, tal y como tratará de justificarse más adelante, las mencionadas resistencias también se han dejado sentir históricamente a la hora de dirimir en el seno de la UE los elementos internacionales de otras políticas sectoriales, a los que se hacía referencia anteriormente.

Es por ello que se antoja interesante analizar la Acción Exterior de la UE con el fin de dilucidar qué Caballos de Troya, conforme a la metáfora que se sigue en el presente escrito, y qué progresos presenta el actual estado de la práctica y del Derecho comunitarios. A tal fin, conviene en primer lugar delimitar el campo de estudio, sentando la distinción entre

- acción exterior en sentido holístico —concepto análogo al de acción exterior, en los términos del artículo 1 de la Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado—
- acción exterior en sentido propio —dentro de la que se incluirán las políticas concebidas estrictamente para aplicarse en el ámbito externo, y donde se cuentan, desde una perspectiva material, además de la política exterior, las políticas de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y la política comercial común—
- política exterior (que en el ámbito de la UE comprende las políticas incluidas en el antiguo segundo pilar y se denomina, desde el Tratado de Maastricht, Política Exterior y de Seguridad Común —PESC— y para cuya definición puede plantearse la analogía con el artículo 1 de la Ley 2/2014).

Aunque aquí se tratarán fundamentalmente la segunda y la tercera, podrán encontrarse también algunas referencias a la acción exterior en su acepción más amplia.

A fin de completar la puesta en situación que quiere realizarse con carácter previo al análisis de las salvaguardias de soberanía presentes en la acción exte-

⁴ Mangas Martín, A. y Liñán Nogueras, D. *“Instituciones y Derecho de la UE”* 2010, Ed. Tecnos.

rior de la Unión, y puntualizando que, en contraste con lo que ocurre con otras políticas analizadas, la propia evolución histórica constituye, en este capítulo, un Caballo de Troya de los Estados miembros por sí misma —por lo que se analizarán algunos de sus principales hitos dentro de la siguiente sección— procede en este momento puntualizar los siguientes extremos.

- La capacidad jurídica —y no sólo política— de la UE de llevar a cabo una acción exterior propia en tanto que persona jurídica y sujeto de Derecho Internacional Público, como se deriva del artículo 47 del TUE en con junción con la doctrina iuspublicista, que reconoce subjetividad internacional derivativa —esto es, nacida del Tratado constitutivo, el TUE y el TFUE en este caso— a las Organizaciones Internacionales. Todo ello sin perjuicio de que, en tanto que ente no soberano, la UE no disponga automáticamente de capacidad de obrar alguna más allá de la que le reconozcan los Estados miembros en los Tratados, en los términos generales, aplicables a cualquier política de la Unión, que establece el artículo 5 del TUE.
- La transformación vivida, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, por la acción exterior de la UE —en particular en su dimensión PESC— en el plano institucional, con incorporaciones que se suman a las estructuras ad hoc que ya preveía el Derecho primario pre-Lisboa —como por ejemplo, la existencia de un Comité Político y de Seguridad, regulado hoy en el artículo 38 del TUE—. Destaca
 - la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículos 18 y 27 TUE), heredera del Alto Representante de la Unión para la PESC que introdujera el Tratado de Amsterdam en 1997 y caracterizada por una triple vinculación en tanto que máximo responsable de la PESC, presidente permanente del Consejo de la UE en su formación de Asuntos Exteriores, y vicepresidente de la Comisión. Desde finales de 2009 este cargo es desempeñado por lady Catherine Ashton.
 - el Servicio Europeo de Acción Exterior —SEAE— bajo la autoridad del Alto Representante (artículo 27.3 TUE) y que “trabaja en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales”. Su organización y funcionamiento se encuentran regulados⁵ en la Decisión 2010/427 del Consejo. El SEAE se compone de unos servicios centrales, que

⁵ El desarrollo del rol institucional de estas nuevas instancias creadas por el Tratado de Lisboa constituyó uno de los ejes directores de la cuarta presidencia española del Consejo de la Unión (primer semestre de 2010), aun a pesar de que la decisión 2010/427 fuera definitivamente adoptada en las primeras semanas del segundo semestre, ya bajo presidencia belga.

desde Bruselas asesoran a la Alta Representante, y de unos servicios periféricos. Este último atiende las antiguas Delegaciones de la Comisión ante terceros países y Organismos Internacionales, hoy ya convertidas oficialmente en Delegaciones de la UE (artículo 221 TFUE).

- A fin de completar la caracterización jurídica e institucional con los fundamentos políticos dentro de los que se desenvuelve la acción exterior de la Unión, cabe destacar
 - Con carácter oficial, las conclusiones de los Consejos Europeos ... véanse, por ejemplo, los puntos adoptados en diciembre de 2013 sobre la Política Común de Seguridad y Defensa—. También las decisiones PESC⁶ —que sustituyen a las antiguas estrategias, acciones y posiciones comunes— y los acuerdos internacionales, en cuya adopción participan el Consejo Europeo y el Consejo de Asuntos Exteriores, complementados por los correspondientes instrumentos financieros que los dotan de fondos⁷. Finalmente, procede mencionar otros documentos, como la Evaluación⁸ que la Alta Representante realizó sobre los dos primeros años de funcionamiento del SEAE.

⁶ En el marco jurídico establecido por el Tratado de Lisboa se prevé que la formulación de la PESC se produzca a través de Decisiones del Consejo Europeo y del Consejo, que como se apuntaba vienen a sustituir a los tres instrumentos clásicos de la PESC —estrategias, acciones y posiciones comunes— cuya descripción permanece, sin embargo, prácticamente inalterada en la actual redacción del título V del TUE. Por ello cabría mantener la distinción entre

Estrategias comunes (artículo 26 TUE) introducidas por el Tratado de Amsterdam, y concebidas para articular la competencia de Consejo Europeo y Consejo para definir y desarrollar, respectivamente, los objetivos y orientaciones generales de la PESC. Como ejemplo de documentos adoptados al amparo de este artículo podrían señalarse, respectivamente, la Declaración del Consejo Europeo de 11 de marzo de 2011 sobre la situación en los países afectados por la “Primavera Árabe”, y la Decisión 2013/730/PESC del Consejo en apoyo a la labor de un centro asociado a las Naciones Unidas (SEESAC) encargado del control del tráfico de armas ligeras. No deben confundirse estas Estrategias comunes con otros documentos de denominación similar, como es el caso de las Estrategias del SEAE, por ejemplo, la adoptada en 2011 para promover la seguridad y el desarrollo en el Sahel.

Acciones comunes (artículo 28 TUE) adoptadas por el Consejo para hacer frente a cualquier “situación internacional” que “exija una acción operativa de la Unión”. Véase, como ejemplo, la Acción Común 2008/851/PESC del Consejo, por la que se crea la misión Atalanta contra la piratería frente a las costas de Somalia.

Posiciones comunes (artículo 29 TUE), por las que el Consejo “definirá el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático”. Tómese como ejemplo la Decisión 2010/413/PESC por la que se establecen medidas restrictivas contra Irán.

⁷ Entre los principales instrumentos financieros relacionados con la acción exterior, pueden destacarse el Fondo Europeo de Desarrollo -vinculado al Acuerdo de Cotonú-, el Instrumento de Estabilidad -regido hasta diciembre de 2013 por el Reglamento 1717/2006- para la prevención de crisis o el restablecimiento de la estabilidad, o el mecanismo Athena -regido por Decisión 2011/871 del Consejo- para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

⁸ Este informe, elaborado en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 13.2 de la Decisión 2010/427, puede encontrarse en http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf

- Aún en el plano político —aunque con carácter informal— deben señalarse los esfuerzos de reflexión y planificación en materia PESC que llevan a cabo los ministros de Asuntos Exteriores con periodicidad semestral en el marco de las reuniones Gymnich⁹.
- Desde un entorno académico y de la sociedad civil, se han producido esfuerzos interesantes como, por ejemplo, la redacción de una «European Global Strategy»¹⁰ (EGS 2013) por la que los think tank participantes en la iniciativa, entre los que se encuentra el Real Instituto Elcano, propusieron a lady Ashton, con el respaldo político de sus Ministerios de Asuntos Exteriores¹¹ y con motivo del décimo aniversario de la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad por parte de Javier Solana, entonces Alto Representante para la PESC; un conjunto de prioridades y ejes de actuación que, a su juicio, deberían guiar la acción exterior de la UE hacia el horizonte 2030.

⁹ La nota de prensa que cubrió la reunión correspondiente al primer semestre de 2014 está disponible en <http://gr2014.eu/events/informal-meetings-ministers/informal-meeting-ministers-foreign-affairs-gymnich>

¹⁰ La sensibilidad de este documento con el enfoque del presente escrito queda avalado por afirmaciones como la siguiente: «regional integration — the basis of the EU's international leverage — (...) has limitations as well as strengths. it results in frequent disagreements among member states over political priorities, alleged losses of national sovereignty and the rightful role of the eu in securing and promoting their interests beyond its borders». Puede accederse al texto completo de la estrategia en <http://www.euglobalstrategy.eu/>

¹¹ Véase http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/23/actualidad/1343070732_796497.html

LOS CABALLOS DE TROYA EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

Como se ha remarcado al presentar el contexto general, las políticas sectoriales sobre las que se construye el proyecto de integración europea contienen conforme a la lógica de la globalización una dimensión externa. A ello se suma, por supuesto, el paso hacia delante que constituyó la introducción del segundo pilar de la UE (PESC), y del resto de políticas que integran la acción exterior de la Unión (en sentido estricto), primordialmente a partir de la adopción del Tratado de Maastricht de 1992.

Estos avances en el calado de las relaciones exteriores de la Unión podrían haber despertado, sin embargo, los recelos de algunos Estados miembros, que condicionando bien la redacción del Derecho, bien la práctica institucional de la Unión, podrían tratar de maximizar su autonomía soberana en materia de política exterior e impedir el desarrollo pleno del potencial que ofrece el Tratado de Lisboa.

El grado de desarrollo de la acción exterior y la política exterior de la UE difícilmente resiste comparaciones a la vista del marco jurídico y político establecido en estas materias por otras organizaciones regionales de naturaleza asimilable. Prueba de ello son la red de tratados de libre comercio tan densa, avanzada y compleja que ha tejido la Unión en los últimos años¹², la autoridad¹³ y bagaje de la UE en materia de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria, o la iniciativa demostrada para responder a dinámicas de la Sociedad Internacional de devenir tan incierto como la Primavera Árabe¹⁴ —sin perjuicio, naturalmente, de las críticas que desde entornos políticos o de la sociedad civil puedan vertirse al respecto, como corresponde al entorno democrático y plural en que se desenvuelve el proyecto europeo de integración—.

¹² Dentro de los que se cuentan los celebrados con los Estados miembros del SICA y de la Alianza del Pacífico o Corea del Sur. Actualmente, la UE mantiene negociaciones para la celebración de acuerdos de libre comercio con EE.UU., Japón, India o Canadá, entre otros.

¹³ Tanto cuantitativamente —la UE, que junto con sus Estados miembros destina más de 50.000 millones de euros anuales a políticas de cooperación al desarrollo, es líder en esta materia—, como cualitativamente —obsérvese el ejercicio de reflexión y adaptación recientemente realizado por la Unión bajo el paraguas del proyecto Programa para el Cambio—. Más información en http://europa.eu/pol/dev/index_es.htm

¹⁴ En este supuesto concreto destacan, entre otras medidas

La adopción de las ya mencionadas directrices del Consejo Europeo, reunido en sesión extraordinaria en marzo de 2011, y que pueden encontrarse en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119780.pdf

La elaboración de dos Comunicaciones conjuntas de la Comisión y la Alta Representante en marzo y mayo de 2011 que sentaron la doctrina de las 3Ms “Markets, Mobility, Money” (para más información, visitar http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-918_en.htm)

En el ámbito PESC, la creación de la figura del Representante Especial para el Mediterráneo Sur (puesto que sería ocupado por el diplomático español Bernardino León), apoyo a la operación de la OTAN en Libia y creación de misiones ad hoc con intervención de efectivos civiles y militares (EUFOR Lybia, EUBAM Libya).

Sin embargo, todo ello no puede afirmarse sin dejar de reconocer, al mismo tiempo, que considerando el dominio competencial definido en los tratados y los mecanismos decisorios diseñados para su ejercicio, en el ámbito de la acción exterior de la Unión —y muy en particular en el de la PESC—, más que hablar de caballos de Troya cabría pensar que, de hecho, existen menos diferencias cualitativas de las presentes en otros campos de acción política entre el proceso de construcción europea y otros proyectos internacionales de cooperación institucionalizada. En efecto, si se acepta que la seña de identidad de nuestro proyecto de integración es el conocido como método comunitario, con su esquema canónico de base competencial muy completa, objetivos nítidamente definidos, capacidad de iniciativa para la Comisión (garante del interés general), poder decisorio compartido entre el Parlamento y el Consejo, ejecución nuevamente a cargo de la Comisión y control de legalidad en manos del Tribunal, caben pocas dudas de que los planteamientos que se analizarán a continuación distan notablemente de este paradigma.

1. ADSCRIPCIÓN PECULIAR DE LOS ÁMBITOS MATERIALES DE ACCIÓN EXTERIOR AL CATÁLOGO DE COMPETENCIAS DE LA UE

Como se ha apuntado anteriormente, la Unión no dispone de competencias soberanas en materia de acción exterior, y para poder definir las políticas que la constituyen debe contar con las preceptivas atribuciones por parte de los Estados miembros. Esta atribución ha llegado, históricamente, de manera desigual para los distintos ámbitos incluidos dentro de la acción exterior

- En materia de PESC, los Estados miembros conciben en 1992 una construcción política *sui generis*, estructurada conforme a una dualidad (“*La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado*” artículo A TUE 1992) que oculta, entre otras consideraciones, la finalidad de excluir de la ortodoxia del método comunitario al que pasaría así a ser segundo pilar de la UE, y primer ámbito de cooperación intergubernamental en el sentido del artículo A. Aún hoy, cuando la estructura de pilares debería haber desaparecido —siguiendo la lógica del Tratado de Lisboa— la PESC se encuentra fuera¹⁵ de la categorización canónica entre competencias «ex-

¹⁵ Esto también ocurre con la política económica y de empleo, que “*los Estados miembros coordinarán (...) según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia*” (artículo 2.4 TFUE). Aún a pesar de que no se haya tratado este punto concreto dentro del capítulo dedicado a los caballos de Troya en la UEM, cabría añadir que los profesores Mangas y Liñán —en su “*Instituciones...*”—, y tras apuntar que dicha exclusión de estas políticas de la división en tres categorías podría responder a su «trascendencia política», reconoce la imposibilidad de «encajarlas plenamente» entre las competencias compartidas, debido a la disparidad de procedimientos, a la especialidad que, en definitiva, los Estados miembros se han asegurado mantener en estos capítulos especialmente sensibles y poco prestados a la pura aplicación del método de integración, como se trata de defender.

clusivas», «compartidas», y de «apoyo, coordinación o complementación» que realiza el artículo 2 del TFUE (“*La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el TUE, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa*” artículo 2.4 TFUE). Procede apuntar cómo esta distinción, más allá de representar una mera declaración de intenciones, comporta una reserva de especialidad con consecuencias de calado respecto del común de las competencias de la Unión; así se comprobará al analizar, por ejemplo, el atípico rol de las instituciones de la UE en la definición, ejecución y supervisión de la PESC.

- En cuanto a la acción exterior en su sentido más amplio, cabe señalar cómo las omisiones de los Estados miembros en la atribución de competencias a la Unión para la consecución de sus objetivos —¿quizá voluntarias y conscientes?— han obligado a acudir a mecanismos extraordinarios a lo largo de la historia del proyecto de integración para avalar la capacidad de intervención de la UE en un determinado ámbito. Debe destacarse, a este respecto,
 - El papel del Tribunal de Justicia de la UE, que en su jurisprudencia ha reafirmado la irreversibilidad de la atribución de competencias, impidiendo a los Estados miembros contraer obligaciones internacionales que “*puedan afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas*” (sentencia *AETR*, 1971), hecho del que se obtiene como corolario el reconocimiento implícito de competencia en favor de la Unión. En esta línea, y con carácter más definitivo, cabe apuntar la línea sentada a partir de la sentencia *Kramer*, de 1976, reafirmada en el Dictamen 1/1976 y por las que se sienta el principio de paralelismo entre las competencias internas y externas de la UE “*siempre que el Derecho comunitario haya atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad está facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no exista disposición expresa al respecto*”.
 - El recurso al mecanismo de atribución de competencias implícitas descrito hoy en el artículo 352 del TFUE. A pesar de que el tenor de la disposición excluye explícitamente su aplicación en el ámbito PESC, constituye fundamento jurídico para diversas actuaciones¹⁶ de la Unión en el campo de la acción exterior.

¹⁶ Como ejemplo, baste mencionar la observación realizada por los profesores Mangas y Liñán *Op. Cit.*, referida al uso históricamente recurrente del artículo 352 TFUE en el ámbito de la política comercial común cuando la UE ha deseado celebrar acuerdos de naturaleza intermedia, entre los meros acuerdos comerciales y los acuerdos de asociación descritos en los artículos 206 y 217 TFUE.

Puede observarse cómo estos mecanismos han venido moldeando la evolución del Derecho primario. Así, por ejemplo, el artículo 216 del TFUE reconoce ya la competencia de la Unión para celebrar tratados internacionales cuando *“bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en los Tratados (...) o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas”*. Y el artículo 6.2 del TUE viene a paliar la falta de base jurídica de la que, tal y como estableció el TJUE en virtud de Dictamen 2/1994, adolecía la Unión para adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, objetivo para el que las instituciones propusieron en su día aplicar —de manera improcedente, como concluyó el Tribunal— la doctrina de los poderes implícitos.

- Junto con estos casos especiales, procede cerrar el análisis de la dimensión competencial haciendo mención a aquellos casos en que los Estados miembros sí han acudido a la norma general. Así, dentro de la categoría de políticas comunes que conforman la acción exterior —en sentido propio—, la política comercial común se incluye dentro de las competencias exclusivas de la Unión (artículo 3 TFUE) y las políticas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria constituyen competencias compartidas (artículo 4 TFUE), si bien en este último caso procede recalcar que la mención a estas políticas se produce en un apartado específico del artículo, y viene complementada por una puntualización un tanto desconcertante¹⁷ (*“En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya”*).

2. FUNCIONAMIENTO ATÍPICO DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN

El reparto de poder entre las instituciones hace las veces, también en materia de acción exterior, de fiel termómetro de la voluntad de los Estados miembros a la hora de coadyuvar al éxito de las políticas comunes y de someterse al método comunitario. En este apartado, va a estudiarse el juego institucional desde diversas perspectivas.

¹⁷ Esta puntualización resulta, en efecto, desconcertante por innecesaria. ¿Acaso alguna otra política común dentro de las competencias compartidas podría tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer su propia competencia? La fórmula que debe aplicarse para el ejercicio conjunto de competencias ya queda suficientemente clarificado, con carácter general, en el artículo 2.2 TFUE, complementado por principios como los de subsidiariedad (artículo 5.3 TUE) y cooperación leal (artículo 4.3 TUE), y no es en absoluto exclusivo de estos ámbitos como para exigir este añadido.

Representación de la UE en el ejercicio de su acción exterior

En este apartado, la nota característica es la dispersión de responsabilidades. Respecto de la Comisión, el artículo 17 TUE establece cómo “con excepción de la PESC y de los demás casos previstos por los Tratados, asumirá la representación exterior de la Unión”. En el ámbito de la PESC, como ya se adelantaba, el artículo 18 TUE dispone que *“el Alto Representante estará al frente de la PESC de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la PCSD”* sin perjuicio de que, como apunta el artículo 15 TUE, “el Presidente del Consejo Europeo asumirá, en su rango y condición, la representación exterior de la Unión en los asuntos de PESC, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante”. Naturalmente, el artículo 16 TUE prevé la existencia de un Consejo de Asuntos Exteriores, presidido por la Alta Representante y encargado de elaborar la acción exterior de la Unión bajo la autoridad del Consejo Europeo, que como se comprobará a continuación cuenta con una alta responsabilidad en la definición de la acción exterior.

Si bien esta dispersión queda atemperada por las pertinentes disposiciones de los Tratados en referencia a la Comisión (*“(...)ejercerá asimismo funciones de coordinación(...)”* artículo 17 TUE) y al Consejo de Asuntos Exteriores (*“(...) velará por la coherencia de la acción de la Unión”* artículo 16 TUE); y aún a pesar de doble condición de la Alta Representante, como vicepresidenta de la Comisión y, por otro lado, presidenta del CAE y —eventual— participante en las reuniones del Consejo Europeo, a nadie en la escena internacional se le escapa la complicación de encontrar un interlocutor, una contraparte clara en la UE en materia de acción exterior, por rescatar el espíritu del célebre, a la par que socarrón comentario atribuido al antiguo Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger, «Who do I call if I want to speak to Europe?»).

Participación de las instituciones en la definición, ejecución y seguimiento de la acción exterior de la UE

Si la proliferación de actores involucrados podía enmarañar la determinación de responsabilidad en cuanto a la representación de la Unión, en el ámbito decisorio va a poder observarse un mayor perfil de la vertiente intergubernamental y el recurso extendido a la regla de la unanimidad. En efecto,

Definición del marco general de la acción exterior

El artículo 22 TUE contiene un mecanismo para definir los intereses y objetivos estratégicos de la Unión marcadamente vencido hacia el pilar intergubernamental. Este instrumento, introducido por el Tratado de Lisboa, encuentra

una base competencial congruente en la definición genérica de la misión institucional¹⁸ del Consejo Europeo, y difícilmente será utilizado fuera de un marco general, por lo que sería poco verosímil imaginar que pudiera llegarse al extremo de comprometer la elaboración ulterior de políticas sectoriales por parte de las instituciones competentes. Pero, cabe señalar a la vista de su tenor literal, el mecanismo descrito en el artículo 22 TUE se extiende al conjunto de la acción exterior de la Unión, y por tanto también al ámbito de políticas sectoriales que, como la política de cooperación al desarrollo, se guían por el procedimiento de codecisión, e involucran por tanto a instituciones que, como en el caso del Parlamento Europeo, son excluidas de esta estructura decisoria.

**Mecanismo de definición de intereses y objetivos estratégicos
de la acción exterior de la UE**
(artículo 22 TUE)

- El Consejo Europeo, en una decisión adoptada sobre la base del artículo 22, podrá abordar las relaciones de la Unión con un país o región, o tener un planteamiento temático
- Procedimiento
 1. (Opcional) Propuestas: AR (ámbito PESC) o Comisión (resto)
 2. Recomendación del Consejo (adoptada por mayoría cualificada o unanimidad, según la regla que rijan la adopción de decisiones en este ámbito determinado)
 3. Decisión del Consejo Europeo (por unanimidad)

Procedimiento decisorio en políticas sectoriales incluidas en la acción exterior de la UE y sometidas a la codecisión

Se encuentran regidas, naturalmente, por la autoridad colegisladora del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, tanto en la definición de instrumentos unilaterales como en cuanto a la adopción de acuerdos con otros sujetos internacionales. En ocasiones, sin embargo, asoman también los caballos de Troya —ora en disposiciones de Derecho, ora en la práctica institucional— incluso en estos ámbitos, reserva teórica del más puro procedimiento comunitario de integración. Especialmente notorio es el ejemplo de la política comercial común, sometida al procedimiento legislativo ordinario desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa; y es que

- Aun a pesar de que, según el artículo 207.2 TFUE, la adopción de las medidas por las que se defina el marco de aplicación de la política comer-

¹⁸ Según la ya mencionada disposición del artículo 15 TUE “*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales*”.

cial común corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo conforme al procedimiento legislativo ordinario; criterios de oportunidad hicieron que, ante la perspectiva de reforma del marco jurídico, y en año de elecciones al Parlamento Europeo, se adoptasen los importantes Reglamentos 260 y 1061/2009, del Consejo¹⁹, por los que se establece el régimen común de las importaciones y las exportaciones; reglamentos aprobados, respectivamente, el 26 de febrero y el 19 de octubre de 2009, apenas unos meses —o semanas— antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de ese año; fecha a partir de la cual la aprobación de estas mismas normas de Derecho derivado hubiese exigido el preceptivo concurso del Parlamento Europeo. Cabe señalar que estos reglamentos derogan otros dos anteriores que databan de los años 1969 y 1994, por lo que —sin perjuicio de las importantes reformas que sufrieron estos últimos en sus largos años de vigencia—, hace aventurar que el Parlamento Europeo tardará años, si no lustros o décadas, en colegislar sobre el fondo²⁰ de esta materia.

- En materia de celebración de acuerdos internacionales, el artículo 207.3 TFUE remite al marco general²¹ del artículo 218 sobre actividad convencional de la UE, y explicita que la adopción de decisiones en el proceso por parte del Consejo se realizará, como regla general, por mayoría cualificada. El caballo de Troya se introduce, precisamente, entre las honrosas excepciones a este principio, previstas en el artículo 207.4 TFUE y para las que se exige una decisión del Consejo por unanimidad, lo cual explica, por ejemplo, la trascendencia de las reservas manifestadas por Francia a la celebración del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones —más conocido por sus siglas en inglés, TTIP— alegando la protección de su identidad cultural. La actual redacción de este precepto cubre el hueco

¹⁹ Por cuanto, conforme a la regulación previa a Lisboa, las decisiones en el capítulo de política comercial común se adoptaban unilateralmente por el Consejo.

²⁰ Cabe preguntarse —a la luz de la línea sentada más recientemente por el legislador en ámbitos como el del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia— si el Parlamento Europeo hubiese aprobado proyectos de reglamento en los que, por ejemplo, se autoriza a un Estado miembro a adoptar medidas unilaterales de salvaguardia en los términos establecidos por los Capítulos IV del reglamento de exportaciones y VI del reglamento de importaciones, o si, por el contrario, se habrían exigido garantías adicionales y un mayor sometimiento a la Comisión de haber debido concursar el Parlamento Europeo en la adopción de estas normas.

²¹ Conviene aprovechar esta referencia a la norma sobre celebración de tratados internacionales por parte de la UE (artículo 218 TFUE) para recordar que los caballos de Troya existentes en los procesos decisorios internos se extrapolan también al foro externo, de modo que

Si bien se conserva la integridad del método comunitario, por cuanto se exige la previa aprobación del Parlamento Europeo para la celebración de tratados en aquellos ámbitos que, por razón de la materia, requieran la aprobación del Parlamento Europeo para la producción de normas de Derecho comunitario

Por otro lado, se exigirá unanimidad en el Consejo a lo largo de todo el proceso de celebración del tratado cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión.

dejado por la supresión de toda mención explícita en el marco jurídico de Lisboa a los conocidos como «acuerdos mixtos», tan característicos de la política comercial común. Estos acuerdos, por afectar a ámbitos de competencia de los que participan los Estados miembros, deben ser aprobados por la Unión tanto como por cada uno de los veintiocho. Su aplicación es extendida, por ejemplo, en el contexto de la OMC, si bien desde sectores académicos se recuerda cómo, aún a pesar de que «para la determinación de si un acuerdo ha de concluirse por fuerza como acuerdo mixto, se requiere la revisión del contenido del acuerdo atendiendo al reparto de competencias de la UE». Sin embargo, «en la práctica política, un gran número de los acuerdos internacionales se concluyen como acuerdos mixtos, sin aclarar previamente si ello resulta legalmente indispensable. De este modo se pretende reducir las divergencias internas en la UE»²², lo que enmascara un caballo de Troya denunciado también desde el ámbito político por el comisario de Comercio Karel de Gucht «It might have been possible to design this agreement [Acuerdo de libre comercio UE- Corea del Sur] as an EU-only agreement. However, certain issues, such as cultural cooperation, triggered the need to conclude it together with all our Member states. Some say that this was a good choice to make sure that a landmark deal with major political and commercial significance for the whole of the European Union is supported by everyone. However, it also means the FTA must be ratified by national parliaments in all 27 Member States. In some countries, like Belgium, it means up to 7 parliamentary assemblies. I thus conclude that there is still room to think twice about the appropriate form of future trade agreements under the Lisbon Treaty (...) Do we really need 27 additional national ratifications when the European Parliament can now exercise parliamentary scrutiny over these agreements? We will thus further explore how to keep everyone on board for major trade deals, while at the same time not diluting the new possibilities under the Treaty»²³.

El ámbito de la PESC

Tal y como podía atisbarse al comentar la compleja construcción político-jurídica introducida en los tratados para dotar de competencia a la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, el ámbito de la PESC va a ser uno de los más pertinaces bastiones de la cooperación intergubernamental en el seno del proyecto de integración europea. Ello va a reflejarse en la vida institucional

²² Krajewski, M. “Informe sobre la pregunta si el previsto Tratado de Libre Comercio entre la UE y Perú y Colombia se ha de concluir como acuerdo mixto”, disponible en http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/TLC_UE_y_Peru_y_Colombia_acuerdo_mixto_ES.pdf

²³ El discurso completo del Comisario de Gucht puede consultarse en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/october/tradoc_146719.pdf

de la UE bajo la forma de un Consejo Europeo y Consejo de Asuntos Exteriores preeminentes frente a una Comisión, un Tribunal, y un Parlamento de poderes notablemente menguados.

- El artículo 31 del TUE consagra la unanimidad como norma en la adopción de decisiones —léase estrategias, acciones o posiciones comunes— por parte del Consejo Europeo o el Consejo en el ámbito de la PESC. Si bien debe entenderse, según la puntualización introducida por el Tratado de Amsterdam, y consistentemente con el criterio seguido en otras organizaciones internacionales respecto de sus órganos ejecutivos²⁴, que la abstención de los Estados miembros tendrá carácter constructivo. Es decir, la abstención no impedirá la adopción de la decisión correspondiente; si bien en este caso dicha decisión no resultará vinculante para el Estado miembro que se abstenga.

La rigidez que comporta la adopción de una política exterior por consenso brinda ejemplos de asuntos que, como cabría esperar en una organización de veintiocho miembros, originan el debate entre los socios y a los que la Unión no siempre ofrece respuestas ágiles. En la práctica, sin embargo, puede observarse cómo la negociación puede dar lugar en ocasiones a la confección de originales soluciones políticas en las lindes de la norma para atemperar los rigores de la unanimidad. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de la posición común del Consejo sobre Cuba²⁵, cuya adopción tuvo lugar hace ya casi dos décadas, el 2 de diciembre de 1996. A día de hoy la línea política marcada por varios socios europeos hace improbable que se concite la unanimidad que produzca su derogación frontal. Sin embargo, la voluntad de algunos Estados miembros —entre los que debe contarse nuevamente a España²⁶— ha posibilitado la concreción de importantes avances, como la reanudación de la cooperación al desarrollo con el país caribeño en 2008 y, sobre todo, la adopción en febrero pasado de un «mandato negociador»²⁷ del Consejo al Alto Representante, lo cual sumado a otros pasos de acercamiento, por ejemplo a través de la vía multilateral con la participación de Raúl Castro en la cumbre UE-CELAC, celebrada en Santiago de Chile a principios de 2013, suaviza de facto los principios políticos de la posición

²⁴ Éste es el caso, por ejemplo, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, según la interpretación brindada por la Corte Internacional de Justicia respecto del sentido de la abstención de un miembro permanente del órgano en su célebre dictamen de 21 de junio de 1971 sobre el asunto Namibia.

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996E0697&from=EN>

²⁶ El ministro Miguel Ángel Moratinos abogó en su día por la retirada de la posición común. El ministro José Manuel García Margallo, por su parte, se ha mostrado favorable a realizar una interpretación flexible de la misma, en caso de reunirse las condiciones oportunas. Ver enlaces <http://www.lavanguardia.com/internacional/20100708/53959906020/moratinos-no-hay-razon-para-la-posicion-comun-tras-liberaciones.html>

http://www.euroefe.efe.com/1311_noticias/1481541_espana-ofrece-a-cuba-suavizar-la-postura-de-la-ue-si-avanza-a-la-democracia.html

²⁷ Véase http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/140946.pdf

común. En esta línea, podía leerse recientemente en las páginas de *The Economist*: «On February 10th the European Union, whose members maintain economic ties with Cuba, announced that it wants to start talks on a “political dialogue and co-operation agreement”. In practice many of its members have already sloughed off a “common position” adopted in 1996, a kind of embargo-lite that predicated closer links on promoting a transition to democracy. The EU was at pains to stress that this was not really a policy change, but it is»²⁸. Todo ello al tiempo que, como se apuntaba, la posición común permanece vigente y sin perjuicio de que la UE siga condenando la falta de libertades en la isla. No debe pasarse por alto la inclusión de una cláusula en el mandato negociador que paralizaría²⁹ el diálogo político con Cuba en caso de producirse alguna violación grave de derechos humanos por parte del régimen de los Castro. Ni la concesión en 2010 del premio Sajarov al disidente Guillermo Fariñas —quien finalmente recogió su galardón el pasado año 2013—.

Dentro de este mismo apartado, y volviendo a las disposiciones del Derecho de la UE, todo lo anterior queda matizado por el avance que representa la aceptación de la mayoría cualificada en determinados casos³⁰, supuestos que, sin embargo, vienen indefectiblemente precedidos por una decisión previa adoptada conforme a la regla de la unanimidad por lo que, a la postre, no presentan tal excepción a la norma. Para más inri, dichos cotos reservados de mayoría cualificada pueden ser reconducidos en caso de necesidad a la norma general de unanimidad en aplicación del freno de emergencia previsto en los tratados. En particular, el artículo 31.2 TUE establece cómo *“Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste. De no hallarse dicha solución, el Consejo, por mayo-*

²⁸ “*Time to hug a Cuban*”, *The Economist*, 15 de febrero de 2014

²⁹ Sin perjuicio de lo apuntado en una nota anterior, el ministro García-Margallo ha reafirmado el apoyo de España a la posición común (http://www.euroefe.efe.com/3775_euroefe-destacado-noticias/2378217_garcia-margallo-ue-seguira-su-posicion-comun-hasta-cuba-respete-d-humanos.html). La Alta Representante Ashton puntualizaría tras el anuncio del acuerdo de febrero en el Consejo, que «This is not a policy change from the past. Just as we want to support reform and modernisation in Cuba, we have consistently raised human rights concerns which will remain at the core of this relationship».

³⁰ Ver lo dispuesto en el artículo 31.2 del TUE respecto de las decisiones del Consejo, bien en desarrollo de una decisión del Consejo Europeo adoptada en el marco del artículo 22 del TUE, o bien sobre la base de una iniciativa del Alto Representante a partir de la correspondiente decisión habilitadora del Consejo Europeo. Dentro de este mismo apartado, se extiende la norma de la mayoría cualificada a la adopción de decisiones que apliquen una acción o posición de la Unión, así como a la designación de representantes especiales. Ver igualmente lo previsto en el artículo 215 del TFUE respecto de la adopción de reglamentos contenedores de medidas (económicas) restrictivas en desarrollo de las decisiones PESC.

ría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad". Debe valorarse positivamente, en todo caso, la exigencia de elevar la decisión por unanimidad al Consejo Europeo, lo cual dará mayor visibilidad política a la postura de bloqueo del Estado miembro solicitante.

Para completar el estudio de la presencia de la unanimidad en los procesos decisorios en el extinto segundo pilar, cabría apuntar cómo aun a pesar de que el Tratado de Niza diera un gran paso adelante admitiendo el establecimiento de cooperaciones reforzadas en materia PESC, aún hoy los tratados exigen la unanimidad del Consejo para acordar su establecimiento (artículo 329.2 TFUE). Asimismo, la norma de la abstención positiva recogida en el artículo 31.1 del TUE a la que se hacía antes mención queda limitada por cuanto la abstención de un tercio de Estados miembros que reúnan más de un tercio de la población de la UE paralizaría eventualmente la adopción de la decisión PESC. Por último, merece una mención separada la presencia inquebrantable de la unanimidad como norma en el ámbito concreto de la Política Común de Seguridad y Defensa, que, según el artículo 42 del TUE, "forma parte integrante de la PESC" y "conducirá [en el futuro] a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad". Las decisiones en materia PCSD, "incluidas las relativas al inicio de una misión³¹", serán adoptadas unánimemente por el Consejo.

- Tal y como se anunciaba, frente a este Consejo Europeo y Consejo reforzados, el ámbito PESC ofrece un perfil rebajado de las demás instituciones de la Unión. Ya el artículo 24 del TUE resulta premonitorio al enunciar que "La función específica del Parlamento Europeo y de la Comisión en este ámbito [PESC] se define en los Tratados. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones [aunque con ciertas salvedades]".
- Respecto a la Comisión, ya se ha comentado la exclusión contenida en el artículo 17 del TUE en materia de representación, y su presencia en el capítulo regulatorio de la PESC es parca. Entre las apariciones del ejecutivo comunitario en este ámbito, puede destacarse la conservación de su iniciativa característica —aunque en formatos adulterados por la concurrencia de otras instituciones—, por ejemplo, en la aprobación de la decisión reguladora del SEAE —si bien la propuesta normativa corresponde, en puridad, al Alto Representante, según el artículo 27.3 TUE—, en la presentación de iniciativas al Consejo

³¹ Las misiones PCSD son, según el mismo artículo, "*misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas*". Sus objetivos, y el procedimiento de decisión son desarrollados por el artículo 43 TUE.

sobre asuntos de política exterior —mancomunadamente, de nuevo, con el Alto Representante, artículo 30 TUE—, o en la proposición de proyectos de reglamentos sancionadores —otra vez, junto con el Alto Representante, artículo 215 TFUE—.

- El papel del Parlamento Europeo viene desarrollado en el artículo 36 TUE, e incluye la celebración de dos debates al año sobre la evolución de la PESC, así como el deber de comparecencia impuesto al Alto Representante³² y, eventualmente, a sus representantes especiales. Como es sabido, el Parlamento cuenta con un Comité de Asuntos Exteriores especializado en asuntos PESC. Además, no debe olvidarse que el Parlamento Europeo participó, conforme al procedimiento legislativo ordinario, en la adopción de dos normas —reglamentos 1080 y 1081/2010, conocidos como «medidas de acompañamiento» de la Decisión 2010/457 del Consejo— esenciales para la puesta en marcha efectiva del SEAE, por cuanto regulan importantes cuestiones administrativas y presupuestarias del Servicio, respectivamente.
- En cuanto a la competencia del Tribunal de Justicia de la UE, cabría poner en contraste la aspiración de construir en la UE una «Unión de Derecho», recuperando de nuevo la formulación utilizada por Walter Hallstein, con el tenor del artículo 275 TFUE, que excluye de la competencia jurisdiccional del Tribunal las disposiciones y actos PESC, salvo en materia de delimitación entre PESC y otras políticas comunes —singularmente, del antiguo primer pilar—; o bien en la medida en que los una decisión PESC plantee restricciones a personas físicas o jurídicas.

La difusa delimitación material de la PESC: una cuestión teórica con fuertes implicaciones institucionales.

Sí, como se ha señalado, la mecánica institucional difiere notablemente según se aborde una cuestión de acción exterior incluida en el ámbito PESC o en un ámbito regido por el método comunitario, esta distinción se agrava en tanto en cuanto la línea que separa unos de otros es difusa y altamente casuística. El tenor de los tratados no exhaustivo a este respecto —“La competencia de la Unión en materia de PESC abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión ”, llega a afirmar el artículo 24 TUE— por más que existan ciertas excepciones, bastante obvias cabe añadir, a esta indefinición —“La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la PESC” artículo 42 TUE—.

³² El último discurso de lady Ashton ante el Parlamento Europeo antes de abandonar el cargo el próximo 31 de octubre puede consultarse en http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/040414_ep_ashton_speech_en.htm

Los Estados miembros han establecido con la PESC un ámbito abierto de cooperación, más caracterizado por los procedimientos que se han estudiado en los puntos anteriores que por la descripción de su dominio material. Resulta muy ilustrativo el tenor del artículo 40 TUE, que anticipa —cuanto menos implícitamente— la posible aparición de dificultades a este respecto. Tratando de paliar este vacío, los profesores Mangas y Liñán³³ proponen aplicar un doble tamiz: negativo, primero —«en ningún caso forman parte del ámbito material la PESC los ámbitos de acción exterior que han sido atribuidos a la UE (...) [dentro de] las competencias contempladas en los artículos 3 a 6 TFUE»— y positivo, después —recurriendo al artículo 26 TUE “El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la PESC”, “Basándose en las orientaciones generales y en las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, el Consejo elaborará la PESC” —.

Además de no resultar este, pese al esfuerzo de sistematización, un criterio plenamente satisfactorio de delimitación, la pretendida vaguedad de los tratados representa un campo abonado para la aparición de caballos de Troya. Y es que, sin perjuicio de la posible existencia de una dimensión de seguridad en ámbitos de lo más diverso³⁴, en ocasiones se puede constatar la intención de las instituciones intergubernamentales de empujar los límites de la PESC, y con ella también de sus particulares equilibrios decisorios, a ámbitos más propios de otras políticas comunes. Así,

- desde la academia, se señala la necesidad de abrir la caja de herramientas que representa el conjunto de políticas comunes para abordar cuestiones hoy tratadas casi exclusivamente desde una perspectiva PESC «A number of experts stressed that the question of energy security needs to be set in a broader policy context than CFSP/ESDP. Crucial environmental considerations, energy efficiency, economic implications as well as S&T and R&D perspectives need to be brought into the picture to get the policy mix right»³⁵. Por otro lado, el proceso de sensibilización e incorporación de ciertas políticas públicas al ámbito de la PESC ha despertado también interés doctrinal³⁶.

³³ *Op. cit.*

³⁴ La conveniente omnicomprensividad del concepto de seguridad inspira, sin ir más lejos, el modelo de «seguridad integral» preconizado por la vigente Estrategia de Seguridad Nacional del Gobierno de España.

³⁵ Grevi, G. para el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, “*CFSP and Energy Security*”, disponible en la dirección web <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep06-12.pdf>

³⁶ Véase, por ejemplo —y aun a pesar de la consabida diferencia de enfoque con el objeto de este escrito—, el estudio realizado desde la Universidad de Gotemburgo “*Environmental Security in the European Union: Can epistemic communities explain the incorporation of environmental aspects in the CFSP in the EU?*”, publicado en la dirección web https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/17856/1/gupea_2077_17856_1.pdf

- el abuso en la tipificación de determinados dossiers como asuntos PESC por parte del Consejo ha sido ya condenado en la jurisprudencia del TJUE. En ejercicio de la competencia de delimitación material de la PESC a la que se ha hecho mención anteriormente, la Gran Sala anuló en su sentencia *ECOWAS* de 2008 una decisión³⁷ del Consejo que, según el criterio del denunciante —la Comisión—, avalado por el Tribunal, recaía dentro del ámbito de la política de cooperación al desarrollo. Según el comunicado de prensa que acompaña a la sentencia, «The Court reiterates its case-law according to which, in accordance with Article 47 of the EU Treaty [hoy artículo 40 TUE], a measure which could be adopted under the EC Treaty [hoy TFUE, en referencia una política común incluida en el antiguo primer pilar] cannot have the EU Treaty as a legal basis [en referencia a las disposiciones sobre la PESC contenidas íntegramente en el TUE]. Even if a measure simultaneously pursues a number of objectives or has several components, without one being incidental to the other, it cannot for that reason be adopted on the basis of the EU Treaty if it also falls within a competence conferred by the EC Treaty».

3. LA COMPLEJIDAD DE ELABORAR UN PERFIL PROPIO PARA LA UE EN LA ESCENA INTERNACIONAL

Junto con las cuestiones técnicas que vienen comentándose puede plantearse también una búsqueda de caballos de Troya en el plano dogmático de los que las primeras sean probablemente manifestación. Y es que ante el panorama de recelos soberanos que se viene dibujando, y teniendo en cuenta la consabida trascendencia de mantener un perfil internacional propio para la afirmación identitaria nacional, emerge de manera natural la tensión entre los partidarios de definir una acción exterior genuinamente comunitaria frente a quienes aspiran tan sólo a ver reforzada su estrategia y proyección exteriores por medio de su pertenencia a la UE.

Esta tensión ayudaría a explicar, por ejemplo, las dificultades para encontrar al sucesor de lady Ashton como Alta Representante. Amén de la búsqueda de equilibrios territoriales o políticos en la provisión de los principales puestos de responsabilidad en el organigrama de la UE, el criterio de la falta de dureza con Rusia que blandieron los países del Este en el Consejo Europeo de julio³⁸ para vetar a la ministra italiana de Asuntos Exteriores, la señora Mogherini, como

³⁷ Decisión 2004/833 del Consejo, por la que se aprobó un programa de cooperación financiera con la CEDEAO contra la proliferación de armas ligeras sobre el que hubiera debido tener competencia la Comisión conforme a lo acordado por la Unión con los países ACP en el Acuerdo de Cotonú. El comunicado de prensa al que se hace referencia se encuentra disponible en <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/cp080031en.pdf>

³⁸ Véase <http://www.europapress.es/internacional/noticia-lideres-europeos-aplazan-30-agosto-reparto-altos-cargos-fuerte-division-20140717005844.html>

sustituta de Catherine Ashton pueden también ocultar —sin perjuicio de su ulterior elección en la reunión del Consejo Europeo de finales del mes de agosto— una falta de voluntad política, por parte de determinados socios, de nominar a una candidata que juzgan inexperta y algo tibia en uno de los dossiers PESC más candentes en la actualidad. Los grandes Estados miembros, que cuentan con un perfil propio bien marcado en la arena internacional parecerían sin embargo mostrarse menos reacios, lo cual acaso oculte su intención de evitar ser eclipsados por una entidad que homogeneice sus voces frente a los principales interlocutores extranjeros.

Siguiendo esta línea de razonamiento, y como cierre del presente capítulo, van a analizarse en busca de limitaciones y caballos de Troya los dos extremos indicados: definición de una acción exterior genuina por parte de la UE de un lado; y del otro, acción exterior de la Unión como mero elemento potenciador de la estrategia exterior de los Estados miembros.

¿Puede la UE asumir un perfil propio en el plano internacional?

Tal y como recoge la European Global Strategy 2013, «an EU that is able to cope with external challenges will also be able to provide a new driving narrative for its citizens». Esta percepción es compartida por la ciudadanía así como por la doctrina más autorizada: según el Eurobarómetro (n.º 80, noviembre 2013) casi un 20% de los ciudadanos de la Unión apuntaron a la influencia política y diplomática de la UE en el exterior como uno de los dos elementos más distintivos del proyecto de integración; la profesora Natividad Fernández Sola, por su parte, señala que «la consecución de ese logro [la definición de una política exterior de la UE] (...) es el corolario necesario del proceso de integración (...) que permitirá configurar al nuevo ente político que es la Unión Europea (...) La percepción de esos valores diferenciales [de la UE en las relaciones internacionales] y de la posesión de los medios para defenderlos puede contribuir poderosamente a un silencioso fortalecimiento de la identidad europea. Sólo la puesta en marcha decidida una política exterior eficaz y el desarrollo normativo e institucional que lleva implícito irán desarrollando esa identidad europea necesaria para su sustento y fortalecimiento»³⁹.

En efecto la definición de una estrategia clara y articulada hacia el exterior representa un elemento clave también en el foro interno en términos de formación de identidad. Pero he aquí el oxímoron: en la medida en que el funcionalismo monetiano comporta una dosis de indefinición sobre *qué es* la UE para poner el

³⁹ Fernández Sola, N. “*La política exterior y la proyección externa de la UE. impacto de los trabajos de la convención europea*”, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=496722&orden=0&info=link>

énfasis sobre *qué ha conseguido* la UE, cabe esperar que la acción exterior de la Unión también la acuse al no disponer de una imagen más o menos acabada y definitiva que proyectar —y que defender— en el exterior. En estas circunstancias los vacíos, las flaquezas, los caballos de Troya presentes en el proyecto europeo de integración se hacen aún más patentes *ad extra*.

Pese a la formulación de esta reflexión, aparentemente tan teórica, se suscitan cuestiones muy concretas. Más allá de las declaraciones de valores contenidas en los tratados —véase, por ejemplo, el tenor del artículo 21 TUE— y de la toma de decisiones que, o bien tienen en la práctica un discreto recorrido, o bien se refieren a ámbitos que concitan la anuencia de las veintiocho cancillerías nacionales: ¿puede acaso definirse cuál es el interés “nacional” de una UE funcionalista más allá de la proyección exterior de sus competencias internas?, ¿puede esperarse la concreción de posiciones políticas audaces y atrevidas —como exigen a menudo las complejas situaciones que se plantean a nivel internacional— que incluyan, pero no se circunscriban estrictamente al ámbito de las políticas comunes desarrolladas por el acervo, tal y como sienta el paradigma AETR-Kramer?; en la terminología de Maastricht, ¿puede aspirarse a un segundo pilar —haciendo abstracción en este punto de su mecánica intergubernamental presente, o comunitaria que pudiera dársele en el futuro— más definido y perfilado, dotado de mayor contenido? Sin intención de cerrar estos interrogantes, baste con reiterar que los Estados miembros han necesitado encontrar el punto medio entre su autonomía y la integración por vía de una progresividad que dificulta enormemente el investir a un órgano ejecutivo democráticamente legitimado de la discrecionalidad política, la agilidad decisoria y las garantías de ejecución preceptivas para conducir una política exterior operativa⁴⁰.

Es cierto, como remarca el diplomático austríaco Stefan Lehne —con considerable experiencia en los cuadros directivos de la acción exterior de la UE— que el sometimiento a la unanimidad es reflejo de la falta de ambición de los Estados y determina el que la UE boxee por debajo de su peso en la arena internacional⁴¹. Y como apostilla Camilo Villarino⁴², aludiendo a la ya referida paradoja del éxito de que adolece la UE, «el éxito de la Unión se traduce (...) en un incremento de la heterogeneidad de sus miembros y, por consiguiente, de la complejidad de su proceso de toma de decisiones, en concreto en lo que se refiere a la política exterior». Por otro lado, también se registran avances de calado en cuestiones de acción exterior con profundo calado político —como la propuesta

⁴⁰ Contrástese esta coyuntura con el modelo español, construido en torno al artículo 97 de la Constitución y la Ley 2/2014 y en el que destaca un Gobierno que, aun sin poseer la exclusiva, sí ve reconocida su primacía en la dirección y ejecución de la acción exterior del Estado, y se encuentra además amparado por el principio de unidad de acción exterior.

⁴¹ Lehne, S. “*The Ambition Deficit: Why the EU Still Punches Below its Weight*”, el artículo completo puede encontrarse en <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=45811>

⁴² *Op. Cit.*

de Directiva del Consejo de 2011 sobre protección consular de los ciudadanos de la UE en el extranjero⁴³—.

Pero más allá de la denuncia de las disfuncionalidades o la alabanza de las virtudes del esquema de elaboración e implementación de la acción exterior de la Unión, debe reconocerse que aquí se enfrenta una cuestión ontológica, relativa al diseño político-genético que los Estados miembros quisieron dar a la capacidad de obrar de la Unión en el plano internacional, que no habría de exceder de los ámbitos cubiertos por la integración en el plano interno más aquellos asuntos en los que existiera un consenso más o menos claro entre los socios. En cierto modo, pues, puede concluirse que aquí se esconde el gran caballo de Troya en el plano de la acción exterior. Desde la academia, la profesora Mónica Salomón⁴⁴ explica al analizar las nuevas tendencias doctrinales en el estudio de la PESC que las teorías de los «nuevos intergubernamentalismos», crecientemente en boga, posiblemente «fomenten unos análisis de la PESC más despegados de la supuesta meta de alcanzar una “política exterior europea”, y más centrados en los intereses y objetivos de las políticas exteriores de los estados participantes. Son intereses y objetivos que explican, no sólo las actuaciones de la PESC, sino su parálisis e inactividad ante tantos acontecimientos». Quizá desde esta perspectiva pueda explicarse la tendencia de la literatura a concebir que, en la arena internacional, «the EU is in some way more virtuous than other international actors, or that it is motivated mainly by values, principles or norms, rather than by its own interests», en palabras de la profesora Grainne de Burca⁴⁵. Resulta significativo, —aun cuando la profesora de Burca rechace esta tesis—, que se extienda la idea de que la acción exterior de la UE se sitúe en el peligroso y confuso terreno entre el buenismo ingenuo y la vacuidad.

¿Puede la UE ser una mera plataforma de proyección para las acciones exteriores nacionales de los estados miembros?

«El Servicio Europeo de Acción Exterior ha sido comprendido tal vez de distinta manera entre los distintos Estados miembros, con diferentes expectativas o diferentes propósitos, pero una vez en funcionamiento a pleno rendimiento, será considerado como un complemento a la actividad diplomática de cada uno de ellos y en un futuro cada vez menos lejano, podrá llegar a ser el auténtico servicio diplomático de cada uno de sus Estados miembros»⁴⁶. Si bien esta afirmación

⁴³ Véase <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0881:FIN:EN:PDF>

⁴⁴ Salomón, M. para CIDOB, “*La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”*”, disponible en <http://www.cidob.org/es/content/download/31334/478802/file/45-46salomon.pdf>.

⁴⁵ de Burca, G. para el Instituto Universitario de Estudios Europeos, “*EU External Relations: the Governance mode of Foreign Policy*”, puede consultarse el texto completo en <http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%2062%20UE%20%282%29.pdf>

⁴⁶ “*Manual del Servicio Europeo de Acción Exterior*”, Ed. MAEC, 2013

se refiere a un instrumento concreto de ejecución de la acción exterior de la UE, puede resultar bastante indicativa, por la novedad y la significación del mismo, respecto de las intenciones que determinados Estados miembros pueden albergar respecto de la acción exterior de la Unión. Mientras que ciertos Estados miembros percibirán la PESC y el SEAE como un peligro para su autonomía soberana —y, consecuentemente, promoverán la línea política apuntada en el apartado anterior—, otros socios tal vez encuentren en ellos un potencial del que no dispongan a escala nacional. Podría darse así que, sobre todo en el caso de los Estados miembros pequeños y medianos, se aspire a instrumentalizar —en la medida de sus posibilidades— la acción exterior de la UE, orientándola hacia objetivos de interés particular de unos pocos Estados miembros, sobre todo cuando éste no concorra con los de los Estados más grandes⁴⁷.

Necesariamente, el trabajo que los Estados realizan por llevar a puerto la acción exterior de la Unión debe materializarse en favor del interés nacional para justificarse. Ningún socio empeñaría colectivamente sus esfuerzos si los resultados no le fueran individualmente positivos, al menos en algunas ocasiones. Pero la línea entre, de un lado, los impulsos nacionales que pueda recibir la UE para emprender una acción internacional en pro del interés común, con externalidades positivas para determinados Estados miembros; y de otro lado, las estrategias que buscan exclusivamente favorecer el interés nacional sirviéndose de las capacidades de la Unión, puede resultar delgada en determinadas ocasiones. Y aquí de nuevo se encontraría un caballo de Troya: vaciar de contenido la acción exterior de la UE es tan pernicioso como pretender marcar la agenda cuando el único leitmotiv es la defensa de los intereses particulares.

Como señala la investigadora del ECFR Susi Dennison «Mientras que el liderazgo de los tres grandes descendió notablemente el año pasado, las interesantes coaliciones de los Estados miembros más pequeños fueron cruciales en el desarrollo y la defensa de iniciativas en política exterior. (...) Sin duda, el efecto multiplicador de la UE es mayor en el caso de los Estados pequeños que en el de los grandes (...) los Estados más pequeños tienen más interés que el resto en tratar de ganar peso en la política exterior de la UE»⁴⁸. Según el informe «Scorecard 2014»⁴⁹ elaborado por esta institución, donde se mide la implicación de los Estados miembros en la acción exterior de la UE, el número de iniciativas

⁴⁷ Sería difícil de identificar la primera vez que este fenómeno se manifiesta en la historia de la integración europea, pero cabe recordar el caso de España y Portugal, que reivindicaron su valor añadido para la acción exterior de las Comunidades propiciando la adopción de dos declaraciones anejas al acta de adhesión relativas a América Latina, así como la inauguración de la Cooperación Política Europea creada por el Acta Única de 1986 mediante la adopción de unas «Nuevas Orientaciones para las relaciones CE-América Latina» por parte del Consejo en junio de 1987.

⁴⁸ Dennison, S. “*Los Estados pequeños, a la vanguardia*”, artículo disponible en <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/3469721-los-estados-pequenos-la-vanguardia>

⁴⁹ Consultar <http://www.ecfr.eu/scorecard/2014>

protagonizadas por Estados miembros pequeños y medianos como Suecia (10), Polonia (5), Estonia, Eslovaquia y Austria (4), Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Luxemburgo, Lituania y Letonia (3) componen un alto perfil de participación en términos relativos si se compara con las iniciativas lideradas por Francia (12), Reino Unido (11, si bien el ECFR contabilizó otras 3 iniciativas de política exterior en las que Reino Unido es considerado poco activo o *slacker* —vago, gandul—), Alemania (10, frente a 4 *slacker*) o España (4, frente a 3 *slacker*). Esta presencia reforzada permite a los Estados medianos y pequeños dar mayor impulso a los dossiers que más directamente les afectan y consolida el perfil —¿y capacidad de influencia?— de sus primeros espadas en las filas de la diplomacia de la UE.

En el ámbito de la Política de ampliación y de la Política Europea de Vecindad, por ejemplo, los avances⁵⁰ en el acercamiento con los países del antiguo bloque del Este se han producido mucho más rápido —quizá incluso demasiado, a la luz de la actual situación que se vive en Ucrania— frente al enconamiento que se vive con los socios de la ribera sur del Mediterráneo —con los que las relaciones quizá presenten incluso un mayor recorrido histórico y con los que socios como España por ejemplo necesitan mantener óptimos niveles de entendimiento en asuntos de seguridad, migratorios, energéticos o pesqueros, entre otros—. Desde luego, esta situación no viene exclusivamente determinada por el mayor dinamismo de los nuevos socios del Este de Europa; pero tampoco cabe despreciar totalmente el efecto catalizador de su militancia.

Respecto de la revalorización de los cancilleres de los países más involucrados, debe recordarse que en 2012 los ministros de Asuntos Exteriores de Polonia, Suecia y Bulgaria — a la sazón, Radoslaw Sikorski, Carl Bildt y Nikolay Mladenov— asumieron conjuntamente⁵¹ la representación de la Alta Representante, y por tanto, de la UE, en el diálogo con Líbano e Irak, aun a pesar de la mayor presencia que otros Estados miembros se han esforzado por mantener en estos países, como la propia España en Líbano. Como señala Susi Dennison en su artículo, en el caso del ministro Mladenov el gobierno búlgaro apoyó esta apuesta política aun al coste de una cierta controversia en el plano interno, por cuanto ciertos sectores de la opinión pública búlgara creyeron ver en esta estrategia veleidades de grandeza poco propias del perfil internacional de Bulgaria. Carl Bildt, por su parte, ha ganado presencia siendo el principal impulsor del proyecto de la European Global Strategy a la que se ha hecho mención en otros puntos

⁵⁰ Entre las iniciativas señeras en la región se cuentan la Sinergia del Mar Negro (2007), el Partenariado oriental (2009 dentro del que se enmarca la cumbre de Vilnius 2013 donde se pretendía firmar un Acuerdo de Asociación con Ucrania, hito que contribuyó decisivamente al desencadenamiento de la crisis actual), o la concesión de estatuto de candidatos a Albania (2014), Macedonia (2005), Montenegro (2010) y Serbia (2012)

⁵¹ Véase <http://www.thenews.pl/1/10/Artykul/103670,Polish-Bulgarian-and-Swedish-foreign-ministers-in-Lebanon-Iraq>

de este capítulo. Y en cuanto a Radoslaw Sikorski, Jordi Vaquer —investigador en CIDOB— firmó hace dos años un artículo⁵² en el que se felicitaba por el nacimiento de un fresco y sano paradigma de acercamiento a la acción exterior de la UE, si no al mismo proyecto de integración en su conjunto, bajo la égida del ministro polaco. Este liderazgo ha implicado que, aun a pesar de algunos deslices de cierta envergadura en las redes sociales, sus nombres hayan sonado con fuerza⁵³ como candidatos para suceder a lady Ashton a la cabeza de la diplomacia europea, aunque finalmente sus candidaturas no hayan medrado.

Cabría insistir, para terminar, que se trataba aquí de apuntar a posibles estrategias de maximización del interés nacional en los asuntos extranjeros vía acción exterior de la UE. Un caballo de Troya que no podría confundirse con la tendencia futura que, cabría vaticinar, empujará a unos Estados miembros de PIB y población menguantes en términos relativos a parapetarse crecientemente tras el proyecto de integración como ámbito de consenso de posiciones comunes que defender con mayor fuerza en los foros globales de decisión, en lo que de hecho constituiría una extrapolación muy natural del principio de subsidiariedad a la acción exterior de los Estados miembros⁵⁴. No en vano el fragmento transcrito del “*Manual del SEAE*” apuntaba —respecto de este aspecto concreto aunque en términos muy ilustrativos para el conjunto de la acción exterior de la UE— que «en un futuro cada vez menos lejano, [el SEAE] podrá llegar a ser el auténtico servicio diplomático de cada uno de sus Estados miembros».

⁵² “*Nuevo lenguaje diplomático*”, EL PAÍS 24 de septiembre 2012.

⁵³ Véanse, como ejemplo, las listas de candidatos propuestas por varios expertos relacionados con el Carnegie Institute en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56063>

⁵⁴ En un mundo multipolar, y recurriendo al tenor del artículo 5.3 TUE, parece plausible conjeturar que la Unión deba terminar interviniendo en la medida en que los objetivos nacionales de política exterior serán cada vez más difíciles de alcanzar de manera suficiente por los Estados miembros, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Contexto

El Tratado de Roma preveía la creación de una unión aduanera que no sólo entrañaba el completo desarme arancelario entre los Estados miembros o la plena libertad en la circulación intracomunitaria de mercancías. En efecto, su artículo 48 estableció cómo *“la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada, a más tardar, al final del período transitorio”*, precisando que este precepto jurídico implicaría, entre otros, los derechos *“de responder a ofertas efectivas de trabajo”*, *“de desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros”*, *“de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales”*, y *“de permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo”*. Es por ello que cabría afirmar que la libre circulación de personas, por obra del reconocimiento de la libre circulación de los trabajadores nacionales de los Estados miembros desde un primer momento, forma parte del núcleo inicial del proyecto europeo de integración.

Los líderes europeos, que progresivamente fueron tomando conciencia de la porosidad de las fronteras intracomunitarias, y embarcados como estaban en proyectos de evolución¹ del modelo político y económico concebido en la década de

¹ En efecto, en un marco temporal prácticamente coincidente con la adopción del Acuerdo de Schengen en 1985, se propone al Consejo Europeo, al menos desde dos frentes, la eliminación de los controles fronterizos intracomunitarios, lo que es representativo del estado de la opinión en este momento de la historia del proyecto de integración.

- Desde una perspectiva más política, el Informe Adonnino, encargado por el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, apunta a la facilitación de la libre circulación de personas y a la simplificación de los controles en las fronteras interiores para coadyuvar a la construcción de la Europa de los ciudadanos, según reza el título oficial del Informe.
- Desde un prisma económico, el Libro Blanco sobre el Mercado Interior que elaborara el Comisario Lord Cockfield por mandato del Consejo Europeo de Bruselas de 1985 —con más de

los cincuenta, se convencieron, a mediados de los ochenta, de la conveniencia de crear un espacio de movilidad libre de trabas en el interior de las Comunidades. Un espacio regido por una normativa que, sin renunciar —naturalmente— al establecimiento de garantías suficientes de control de las fronteras de la Unión con terceros Estados, respondiera a la creciente dificultad material de acometer una fiscalización tradicional del tráfico transfronterizo dentro de la Europa integrada, crecientemente interpenetrada en lo económico —y como consecuencia, en lo humano— como consecuencia de la unión aduanera entre sus miembros.

La particularidad de la solución acordada respondería, sin embargo, no sólo a «la desconfianza en la eficacia de algunos países para gestionar adecuadamente la vigilancia de las fronteras exteriores». En parte, resulta decisivo el hecho de que «los controles fronterizos también expresan el poder del Estado sobre la población que se manifiesta en la capacidad para prohibir la entrada o la salida de personas de su territorio»².

La adopción el 14 de junio de 1985 del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de los

controles de las fronteras comunes, suscrito por los países del Benelux, la República Federal Alemana y Francia, constituye un claro caballo de Troya dentro del contexto básico que ha de enmarcar el estudio del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en el que hoy se incluye, por cuanto serían motivaciones a favor de la salvaguardia de soberanía las que motivarían decisivamente a los Estados miembros no firmantes —a la sazón, Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Grecia— a forzar la adopción de un instrumento extramuros del Derecho comunitario para dar respuesta jurídica a una necesidad intrínsecamente nacida como corolario de la integración europea.

Del mismo modo que la supresión de controles en las fronteras interiores y la armonización de los estándares para la protección de las fronteras exteriores representan, en cierto sentido, dos caras de una misma moneda, el Acuerdo de Schengen (completado por su Convenio de Aplicación de 1990 y desarrollado progresivamente a través de normas que, con el tiempo, constituirían de por sí un acervo independiente) exigirá como contrapartida natural dentro de una Comunidad de Derecho el establecimiento de altas cotas de cooperación en asuntos de Justicia e Interior. De otro modo, la Europa sin fronteras interiores hubiera dado alas a la criminalidad transnacional y a los casos más inverosímiles de *forum shopping*. Y es que «no hay que perder de vista que tras el espacio de seguridad se oculta y

trescientas propuestas normativas y que acuñó el célebre objetivo 92 para la consecución del Mercado Interior— abogaría por la eliminación de las barreras físicas entre los Estados miembros para (eliminando simultáneamente las barreras fiscales y técnicas) superar las disfunciones que el Mercado Común presentaba en la práctica.

² Olesti Rayo, A. “*El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la UE*”, 2012

articula la autoprotección que cada Estado miembro desea efectuar del resto de sus espacios: el económico, el financiero, el mercado de trabajo nacional, los sistemas de producción y las relaciones interiores y exteriores, entre otros»³. Así las cosas,

- Para cuando fue adoptado el Acuerdo de Schengen, ya se encontraban en vigor importantes instrumentos de Derecho internacional que, redactados al calor tanto de las Comunidades como del Consejo de Europa, articulaban la cooperación judicial a escala europea: destacan la Convención de Bruselas de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil —y su evolución, la Convención de Lugano de 1988—, o el Convenio europeo de asistencia judicial en materia penal de 1959. Adicionalmente, el propio Convenio de Aplicación de 1990 incluyó nuevas disposiciones en materia penal (artículos 48 y ss.).
- En materia de Interior, el Consejo Europeo de Roma de 1975 ya había creado el conocido como Grupo de Trevi, un foro de reunión entre los Estados miembros a nivel ministerial, que en sus principios trataría principalmente asuntos de terrorismo⁴, para ir después incorporando otros ámbitos como el narcotráfico, el crimen organizado, o la inmigración.
- En congruencia con la progresividad que empapa todo el proceso europeo de integración, y respondiendo a ambiciosas propuestas políticas como la contenida en el informe Adonnino mencionado en una nota anterior, las libertades económicas del Mercado Interior irían progresivamente evolucionando hacia la codificación de un catálogo más completo de libertades y derechos subjetivos estrechamente vinculados a la construcción de una ciudadanía europea, a partir del TUE hecho en Maastricht en 1992. Este proyecto, culminado con la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE —primero como texto de valor político y no vinculante, en 2000, para ganar finalmente fuerza jurídica desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa— se encuentra muy ligada a las políticas del ELSJ. Así lo avalan la estructura orgánica de la Comisión —donde los asuntos de Derechos Fundamentales se embeben dentro de la Dirección General de Justicia— y el contenido político que los Jefes de Estado y de Gobierno han dado a la programación del ELSJ para estos años, como podrá comprobarse.

³ Fernández Rozas, J.C. “*El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea*”, Revista Jurídica Española *La Ley*, 2004

⁴ Sería una de las principales prioridades políticas de la primera presidencia española del Consejo en 1989, y en particular del entonces ministro del Interior José Luis Corcuera, el escenificar la unidad de los Doce frente al terrorismo etarra; un objetivo que, como es bien conocido, no había resultado en absoluto baladí alcanzar. A ello se dedicó en buena medida la reunión celebrada por el grupo Trevi en Sevilla en el mes de marzo, y en esta línea se enmarca también la concesión en mayo de aquel mismo año de la Gran Cruz del Mérito Civil a Pierre Joxe, ministro del Interior francés, en reconocimiento a la buena sintonía en la cooperación antiterrorista bilateral.

Aquí se indentifican ya los tres ingredientes —Libertad (ámbito en el que se incluye el capítulo de derechos fundamentales), Seguridad y Justicia— que justifican la formulación ELSJ empleada en los tratados. Un proyecto en cuya construcción histórica cabe destacar una serie de hitos principales:

- el reconocimiento, por el nuevo artículo 8A del Tratado de Roma según su redacción tras la aprobación del Acta Única Europea, de la libre circulación de los ciudadanos como elemento principal del Mercado Único —en su transición hacia Mercado Interior, como se apuntó en una nota anterior—, quedando este ámbito expresamente incluido entre las materias de competencia comunitaria.
- la creación de un tercer pilar dentro del proyecto político de Unión Europea concebido por el Tratado de Maastricht, que abarcando los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), presentaba una naturaleza análoga a la del segundo pilar —PESC—. A saber, instauración de un esquema de cooperación intergubernamental al margen de las políticas y el método comunitarios.
- la reconversión de la Cooperación JAI en el proyecto de ELSJ por el Tratado de Amsterdam, un momento fundamental para la evolución de esta política de la Unión por cuanto bajo la red denominación de ELSJ aparece un proyecto «con una vocación más amplia y más concreta, con métodos más eficaces y más democráticos, y con una participación más equilibrada de las instituciones»⁵. Más en concreto,
 - la consecución de un ELSJ deviene en un objetivo de la UE, en términos prácticamente idénticos a los enunciados por el actual artículo 3.2 TUE, en su versión consolidada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, *“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”*.
 - se produce la inclusión de interesantes mecanismos de reconversión de una política originariamente basada en la cooperación intergubernamental en una política genuinamente comunitaria. Los profesores Mangas Martín y Liñán Nogueras han caracterizado esta particularidad acuñando el concepto de «objetivo transpilar»⁶ para referirse al ELSJ. A la vez que se extiende (según el artículo 61 del Tratado de Roma en su versión post-Ámsterdam) la aplicación del método comunitario a la mayoría de los ámbitos anteriormente incluidos en el tercer pilar,

⁵ Pérez-Bustamante, R. (Director del Centro de Excelencia de la URJC en ELSJ) *Op. Cit.*

⁶ Mangas, A. y Liñán, D. *Op. Cit.*

se prevé una cláusula respecto de aquellas políticas que aún permanecen en el tercer pilar y en virtud de la cual su comunitarización tendrá lugar, tras el transcurso de un período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado, cuando así lo decida el Consejo por unanimidad (artículo 67). Un paso que finalmente llegaría, a los pocos meses de vencido el período transitorio, por obra de la Decisión 2004/927 del Consejo. Cabe señalar en este punto que esta modalidad de transición hacia el método comunitario constituye un referente que, además de haber aparecido más recientemente en la regulación del ELSJ, podría representar hoy un interesante patrón que imitar, en su caso, cuando razones de oportunidad política animen a los Estados miembros a desarmar alguno de los caballos de Troya que vienen analizándose en este escrito.

- aunque quizás el paso más complejo que se dio en el Tratado de Ámsterdam en materia de ELSJ fuera, desde el punto de vista de la técnica jurídica, la comunitarización del acervo Schengen⁷, con el Acuerdo y su Convenio de aplicación a la cabeza. El Protocolo B al Tratado de Ámsterdam estableció en su artículo 1, tal y como se recoge aún hoy en el artículo correspondiente del Protocolo nº19 al TUE y el TFUE, que “[se enumeran los veintiséis Estados miembros participantes en la actualidad] *quedan autorizados a establecer entre sí una cooperación reforzada en los ámbitos referentes a las disposiciones definidas por el Consejo y que constituyen el acervo de Schengen. Esta cooperación se llevará a cabo en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea y respetando las disposiciones pertinentes de los Tratados*”. Sin perjuicio del desarrollo ulterior de este punto en el apartado dedicado al estudio de caballos de Troya, puede adelantarse aquí un elemento atípico en esta cooperación reforzada respecto del régimen general que contemplaba el entonces artículo 5A del Tratado de Roma —hoy artículos 20 TUE y 326 ss. TFUE, como ya se refirió en una nota anterior— : tal y como sentaba el Protocolo B, “*A efectos de las negociaciones para la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, se considerará que el acervo de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión*” (artículo 8 Protocolo B, hoy artículo 7 Protocolo nº19). En este sentido, pues, sólo resultarían aceptables los opt-out de Reino Unido e

⁷ Esta operación respondería a la progresiva adhesión de los Estados miembros al Acuerdo de Schengen y su acervo que había venido produciéndose en los años anteriores a la adopción del Tratado de Ámsterdam. El Acuerdo y su Convenio de aplicación rigen en España desde 1991, primero bajo régimen de aplicación provisional, hasta la manifestación definitiva de la voluntad del Estado de obligarse por ellos, publicada en el BOE en 1993 y 1994, respectivamente.

Irlanda y las objeciones de Dinamarca a la comunitarización del tercer pilar. Aunque, como se verá más adelante, esta pretendida integración en el acervo ya ha conocido excepciones en las ampliaciones más recientes de la UE.

- Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, además de la ya referida promoción de la CDFUE al cuerpo del Derecho primario, se eleva a los tratados la presencia reforzada del método comunitario en el antiguo tercer pilar —que ya operara la Decisión 2004/927 del Consejo—, a lo largo de los cinco capítulos que comprenden el Título V del TFUE, dedicado al ELSJ. Hasta el punto de —en línea con la reflexión hecha al inicio de este apartado respecto del derecho a la libre circulación de personas— la doctrina constata que hoy «la política comunitaria en materias de Justicia e Interior (...) ya no es el corolario o la consecuencia del Mercado Interior, sino que adquiere relevancia y dinámica propias»⁸.

En cuanto al contenido político que se ha dado a esta construcción jurídica y las reformas del marco normativo exigidas por la coyuntura vivida desde la última reforma de los tratados, cabe añadir a lo anterior:

- De un lado, la adopción de programas plurianuales por parte del Consejo Europeo, programas en los que se “*definirán las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el ELSJ*” (artículo 68 TFUE) atendiendo a los objetivos consagrados en el artículo 67. En la actualidad nos encontramos en la fase final de aplicación del Programa de Estocolmo⁹, adoptado durante la presidencia española del Consejo de la UE para el período de referencia 2010-2014. Este programa se encuentra complementado por un plan de acción¹⁰ elaborado por la Comisión para su aplicación.
- Por otro lado, la aparición de contingencias imprevistas obliga a impulsar la evolución del ELSJ. Así ha ocurrido como consecuencia de la Primavera Árabe, que desde finales de 2010 ha venido planteando, con altibajos, una fuerte presión migratoria en la frontera sur de la Unión, desde España hasta Grecia y muy especialmente en Italia. Circunstancia que catalizó

⁸ Rodríguez, J. M. y Sorroza Blanco, A. para Real Instituto Elcano “*El ELSJ y la próxima Presidencia española de 2010*”, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari173-2009.

⁹ En un giro respecto de la tradición programática característica del ámbito ELSJ en los últimos lustros, el Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 27 de junio pasado, presentó unas sucintas directrices estratégicas para el período 2015-19 reconociendo que, “partiendo de los programas pasados, la prioridad general es ahora la transposición sistemática, la aplicación efectiva y la consolidación de los instrumentos jurídicos y de las medidas de política vigentes”, en lo que constituye una reflexión implícita sobre la programación de políticas públicas en la UE con interés también desde un punto de vista del estudio de caballos de Troya.

¹⁰ Comunicación COM (2010) 171 “*Garantizar el ELSJ para los ciudadanos europeos*”

políticamente la adopción de un paquete legislativo de reforma de la Gobernanza Schengen que también será objeto de análisis ulterior.

CABALLOS DE TROYA EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.

Consagrado como una de las políticas más valoradas¹¹ por la ciudadanía, el ELSJ continúa siendo, a pesar de las evoluciones que se han destacado en el contexto, un ámbito del Derecho y de la práctica institucional de la UE donde conviven importantes progresos en la integración con las salvaguardias de soberanía que vienen identificándose bajo la imagen de caballos de Troya. En primer lugar se abordará su estudio con carácter transversal para después desgranar los caballos de Troya presentes en algunos de los ámbitos incluidos en el Programa de Estocolmo.

1. Elementos atípicos en el juego institucional y participación parcial en el ELSJ

Antes de descender en busca de los caballos de Troya presentes en los componentes materiales del ELSJ, conviene realizar un análisis genérico de la regulación que, con carácter general, rige la formación de la voluntad de las instituciones y la adopción de actos normativos en este ámbito. Como resumen los profesores Mangas y Liñán, «la construcción de todo el entramado del ELSJ se ha logrado recurriendo a una extraordinaria diversificación del régimen jurídico que permitiese garantizar las particulares demandas de distintos Estados miembros». De este modo, aun habiéndose superado la primigenia naturaleza intergubernamental de esta política de la Unión, se ha alumbrado «un sistema de extrema flexibilidad que se traduce en una complejidad jurídica desproporcionada»¹².

Especialidades en el equilibrio institucional de la UE en el ámbito del ELSJ

Del estudio de las disposiciones de los tratados, pueden observarse las siguientes particularidades,

- A pesar de la creciente comunitarización de los procesos decisorios en materia de ELSJ, el Derecho primario ampara la existencia de desviaciones de la norma en cuestiones de calado. En concreto,

¹¹ Según la 80ª oleada del Eurobarómetro, la libre circulación de personas, mercancías y servicios en el interior de la UE continúa siendo, con un 57% de reconocimiento ciudadano, la política más exitosa del proceso de integración. (Ver http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf)

¹² Mangas, A. y Liñán, D. *Op. Cit.*

- Se prevé la adopción de determinadas medidas unilateralmente por el Consejo, conteniéndose únicamente un deber genérico de información o consulta ante el Parlamento Europeo y, en su caso, ante los Parlamentos nacionales¹³. Siguen siendo numerosas igualmente las referencias al procedimiento legislativo especial¹⁴ —en la variante que exige unanimidad en el Consejo frente a un mero trámite (consultivo, las más veces, con la excepción del artículo 86 TFUE) ante el Parlamento Europeo—. Todo ello queda atemperado, sin embargo, por dos circunstancias: en primer lugar, la creación de pasarelas que permiten reconducir al procedimiento legislativo ordinario ámbitos que, según el Derecho originario, exigen unanimidad del Consejo (artículo 81.3 TFUE, párrafos segundo y tercero). Se recuerda en este punto que esta fórmula no es inédita en la historia del ELSJ: sobre una previsión similar incluida en el Tratado de Amsterdam se comunitarizó buena parte del tercer pilar a través de la ya mencionada Decisión 2004/927 del Consejo. Y en segundo lugar, destaca el mecanismo conocido en ciertos círculos doctrinales como «frenacelerador» (obsérvese, a título de ejemplo, el artículo 82.3 TFUE). El frenacelerador se aplica a ámbitos regulados, en principio, por el procedimiento legislativo ordinario; procedimiento que, sin embargo, queda suspendido si un Estado miembro plantea una «objeción cualificada» en el Consejo, debiendo elevarse la cuestión al Consejo Europeo, que en un plazo determinado —de cuatro meses, generalmente— podrá consensuar la reanudación del procedimiento. En caso contrario, siempre queda abierta la puerta al establecimiento de una cooperación reforzada, para la que la autorización inicial del Consejo se considerará concedida.
- En determinados ámbitos, existe derecho de iniciativa normativa compartido por la Comisión y los Estados miembros.¹⁵

¹³ Es lo previsto para la adopción de instrumentos de evaluación de las políticas constitutivas del ELSJ (artículo 70 TFUE), así como de medidas dirigidas a garantizar la cooperación administrativa entre los servicios nacionales competentes (artículo 74 TFUE).

¹⁴ Adopción de normas en materia de pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia y documentos asimilados; adopción de medidas provisionales en caso de una situación de emergencia ocasionada por la afluencia repentina de migrantes (artículos 77,78 TFUE, dentro del Capítulo II). Aprobación de medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza; o de normas de aproximación de legislaciones penales procesales o sustantivas cuando un Estado miembro considere que un proyecto de directiva, de aprobarse, afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal; creación de la Fiscalía Europea (artículos 81, 82 y 83, 86 TFUE en los Capítulos III y IV). Adopción de medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades policiales; o cuando se regulen las condiciones y límites dentro de los cuales las autoridades policiales de los Estados miembros podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado (artículos 87, 89 TFUE en el Capítulo V).

¹⁵ Una cuarta parte de ellos, en concreto (en los ámbitos del artículo 74 TFUE y los capítulos correspondientes a cooperación judicial penal y cooperación policial, según reza el artículo 76 TFUE).

- En determinados ámbitos de regulación del ELSJ —concretamente, los concernidos por el artículo 76 TFUE—, se endurece el control del principio de subsidiariedad establecido por el Protocolo n.º 2 al TUE y el TFUE (ver artículo 7.2 del Protocolo), exigiéndose una proporción de un cuarto —y no de un tercio, como es la norma general— de los votos emitidos por los Parlamentos nacionales para devolver la propuesta de acto legislativo a la Comisión, lo que dificulta eventualmente la adopción de normas por parte de la UE. Este particular cobra relevancia si se analiza el caso de la propuesta de reglamento para la creación de una Fiscalía Europea, que la Comisión presentó en julio de 2013 y ha debido volver a estudiar tras la tarjeta amarilla que le mostraron los parlamentos nacionales por vulneración del principio de subsidiariedad —aunque indudablemente también movidos, en determinados casos, por motivaciones estrictamente políticas—, alcanzando 18 de los 56 votos necesarios para activar este resorte: una cota por encima de un cuarto de los votos (14), aunque ligeramente por debajo del tercio (19)¹⁶.
- En cuanto al TJUE, y aun a pesar de los avances consagrados en el Tratado de Lisboa, su papel como guardián de los tratados se ve cortapisado en el entorno del ELSJ, a tenor de
 - la moratoria de cinco años que prevé el Protocolo de disposiciones transitorias en su artículo 10 para la ampliación de sus competencias jurisdiccionales.
 - y la restricción contenida en el artículo 276 TFUE, que excluye la competencia del tribunal de Luxemburgo *“para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior”*.
- Por último, el Tratado de Lisboa sigue contemplando la vertiente jurídico-internacional del antiguo tercer pilar, tributaria en parte de la reticencia de determinados Estados miembros a sumarse a las iniciativas de profundización en el acervo comunitario. El artículo 9 Protocolo n.º 36 se manifiesta en este sentido, y la práctica institucional avala la periódica adopción de instrumentos convencionales en Asuntos de Justicia e Interior entre los Estados miembros. Uno de los casos más recientes es el del Tratado de Prüm de 2005, también conocido como Convenio Schengen III, relativo a la pro-

¹⁶ Para más información, consultar la revisión de la propuesta de reglamento, publicada por la Comisión el pasado mes de noviembre y disponible en la web <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0851&from=ES>

fundación de la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo, delincuencia transfronteriza y migración ilegal. Este convenio, por el que los —inicialmente siete— Estados firmantes se comprometen a mejorar el mutuo acceso a bases de datos nacionales —contenedoras de datos biométricos, de vehículos, permisos de armas...—, no oculta su aspiración dogmática (tal y como reza el Preámbulo, es la voluntad de las partes “*incorporar el régimen que establece el presente Tratado al marco jurídico de la Unión Europea, para conseguir una mejora al nivel de toda la Unión del intercambio de información*”) y contiene las disposiciones de Derecho material pertinentes a tal efecto, como una cláusula compatibilidad con el Derecho de la Unión —prácticamente de sumisión a él— (artículo 47), además de ser un tratado semiabierto (la pertenencia a la UE es requisito indispensable para llegar a ser parte, artículo 51). El Tratado de Prüm acabaría por incorporarse al Derecho de la UE en virtud de Decisión 2008/615 del Consejo, aplicando los criterios de técnica jurídica más oportunos —“*La presente Decisión contiene (...) disposiciones basadas en las disposiciones principales del Tratado de Prüm*” (considerando n.º 10), “*Para los Estados miembros afectados, se aplicarán las disposiciones pertinentes de la presente Decisión en lugar de las disposiciones correspondientes contenidas en el Tratado de Prüm. Todas las demás disposiciones del Tratado de Prüm seguirán siendo de aplicación entre las Partes contratantes en el Tratado de Prüm*” (artículo 35.1)—.

Los opt-out de Irlanda y Reino Unido

Además de las peculiaridades procedimentales, procede también reseñar las cláusulas de exclusión u opt-outs negociados por determinados Estados miembros, que se sustraen así del sometimiento al método comunitario en el ámbito del ELSJ. En el caso del Reino Unido e Irlanda, debe hacerse referencia —a falta de profundizar más adelante en la cuestión— a dos Protocolos anejos al TUE y el TFUE: el Protocolo n.º 21, referido a la generalidad del dominio del ELSJ, y el n.º 19, específico para las disposiciones del acervo Schengen.

Respecto del común de la regulación del ELSJ, el Protocolo n.º 21 establece que,

- Como norma general, “... *ninguna de las disposiciones del título V de la tercera parte del TFUE, ninguna medida adoptada en virtud de dicho título, ninguna disposición de acuerdo internacional alguno celebrado por la Unión en virtud de dicho título y ninguna resolución del Tribunal de Justicia interpretativa de cualquiera de dichas disposiciones o medidas será vinculante ni aplicable al Reino Unido ni a Irlanda...*”.

- Sin perjuicio del opt-in que ambos Estados se reservan en cada caso, “*El Reino Unido o Irlanda podrán notificar por escrito al Presidente del Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la presentación al Consejo de una propuesta o iniciativa en virtud del título V de la tercera parte del TFUE, su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta de que se trate, tras lo cual dicho Estado tendrá derecho a hacerlo*”. Dicho opt-in podrá también invocarse con posterioridad a la adopción de la medida en cuestión.
- El Protocolo n.º 21 prevé las adaptaciones que deban realizarse, en su caso, sobre los procedimientos decisorios en el ámbito del ELSJ según participen en el proceso de adopción Irlanda, Reino Unido, ambos Estados miembros o ninguno de los dos. La norma seguida es la dictada por el sentido común si las decisiones deben tomarse por unanimidad. Para la formación de mayorías cualificadas, se sigue la norma general desarrollada para los ámbitos de participación parcial en el artículo 238 TFUE. Resulta curioso en todo caso observar cómo, de manifestar su interés en participar y “*transcurrido un período razonable*” sin que “*pudiere adoptarse [la medida correspondiente] con la participación del Reino Unido o de Irlanda, el Consejo podrá adoptar dicha medida*” al margen de estos Estados miembros, en cuyo caso, como cabe esperar, dicha medida no resultará de aplicación al Estado de que se trate. Los demás Estados miembros podrían también torcer el brazo a Reino Unido o Irlanda —dándoles un nuevo plazo para incorporarse o expulsándoles, en último término— en aquellos casos en que se haya abordado una modificación de una medida de la que participe alguno de los dos cuando se reúnan dos condiciones, a saber,
 - que “*el Consejo, a propuesta de la Comisión, determine que la no participación del Reino Unido o de Irlanda en la versión modificada*” de dicha medida implique “*la inviabilidad de dicha medida para otros Estados miembros o para la Unión* ”
 - y que transcurran los plazos estipulados en el Protocolo —especialmente dilatados, cabría añadir— sin que el Estado involucrado haya manifestado su voluntad de incorporarse a la versión modificada de la medida en cuestión.

Respecto del acervo Schengen, el Protocolo n.º19 prevé medidas análogas, aunque su redacción podría de hecho tildarse de más severa,

- Como regla general, el acervo Schengen no resultará de aplicación a Reino Unido y Gran Bretaña, en la medida en que no se encuentran enumerados en el artículo 1 del Protocolo.
- Sin embargo, el artículo 4 prevé cómo “*Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte podrán solicitar en cualquier momento parti-*

cipar en algunas o en todas las disposiciones del acervo de Schengen”. La anunciada severidad se deduce de los términos que condicionan este opt-in, por cuanto *“El Consejo decidirá sobre tal solicitud por unanimidad de los miembros a que se refiere el artículo 1 [los veintiséis participantes en el acervo Schengen] y del representante del Gobierno del Estado de que se trate”*.

- Respecto de la modificación de normas del acervo Schengen que les resulten de aplicación, y tal como lo recoge el artículo 5, la participación de Reino Unido y/o Irlanda será necesaria en todo caso —endureciéndose, por tanto, las condiciones del opt-out al no requerirse la calificación especial descrita anteriormente para el Protocolo n°21—, y de hecho se presume salvo que el Estado incumbido realice una declaración en contrario dentro del plazo previsto. En caso de producirse esta circunstancia, el proceso de modificación se detendría y la Comisión debería presentar una propuesta de Decisión cuya adopción ulterior corresponderá al Consejo, subsidiariamente al Consejo Europeo o, en último extremo, a la Comisión, sobre la forma en que la medida modificada *“dejará de aplicarse al Estado miembro que haya realizado la notificación (...) con efecto a partir de la entrada en vigor de la medida propuesta”*. Una derogación que deberá producirse *“en la medida que (...) [se] considere necesario”*, tratando, entre otros criterios, de *“mantener el mayor nivel posible de participación del Estado miembro de que se trate, evitando que en la práctica ello afecte gravemente al funcionamiento de las diversas partes del acervo de Schengen”*.

Opt-out de Dinamarca

En una situación distinta aunque igualmente excepcional —de «extravagante» la califican los profesores Mangas y Liñán¹⁷— se encuentra Dinamarca. El Protocolo n.º 22 regula su rechazo de la comunitarización del ELSJ estableciendo que *“ninguna de las disposiciones del título V de la tercera parte del TFUE, ninguna medida adoptada en virtud de dicho título, ninguna disposición de acuerdo internacional alguno celebrado por la Unión en virtud de dicho título y ninguna decisión del TJUE interpretativa de cualquiera de dichas disposiciones o medidas, ni ninguna medida modificada o modificable en virtud de dicho título vinculará a Dinamarca ni le será aplicable”* (artículo 2). Además, se produce una congelación de las normas del tercer pilar aplicables a Dinamarca en los términos en que quedaron redactadas antes del Tratado de Lisboa: *“los actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que sean modificados seguirán siendo vinculantes y aplicables a Dinamarca sin cambios”* (artículo

¹⁷ Mangas, A. y Liñán, D. *Op. Cit.*

2). Se prevé, sin embargo, un opt-in a favor de Dinamarca para participar de cualquier desarrollo del acervo Schengen; opt-in que se extenderá por seis meses desde la adopción del acto correspondiente y de cuyo ejercicio nacerá “*una obligación, de Derecho internacional, entre Dinamarca y los restantes Estados miembros vinculados por la medida*” (artículo 4).

En cualquier caso, el artículo 6 excluye de este régimen de opt-out las listas de nacionales de terceros Estados sujetos a obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores, aprobadas por Reglamento 539/2001 del Consejo —que resultará aplicable a Dinamarca— y los artículos 7 y 8 prevén la posibilidad de que Dinamarca renuncie a su opt-out, o incluso lo reconduzca a «un régimen similar al concedido al Reino Unido e Irlanda por el Protocolo n.º 21»¹⁸.

2. *Una Europa de los derechos, con especial referencia a la libertad de movimiento de las personas*

Tal y como señala el Plan de Acción de la Comisión, “*El ELSJ debe ser un espacio en el que todas las personas, incluidos los nacionales de terceros países, puedan disfrutar del respeto efectivo de los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*”.

Ahora bien, desde una perspectiva histórica puede comprobarse la desigual presencia en el proyecto de integración de este patrimonio jurídico compartido por los Estados miembros. Y la razón que justifica dicha circunstancia alberga un caballo de Troya. En sus inicios, el proyecto de integración abarcaba eminentemente aspectos económicos, y por tanto menos susceptibles de entrar en conflicto con los derechos fundamentales, cuanto menos a priori. Además, existía la complementariedad en el marco de la construcción europea entre las Comunidades, por un lado, y el Consejo de Europa, por otro: foro de cooperación política que con la adopción del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en 1950 y la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 1953 venía a llenar el vacío en esta materia. Pero teniendo en cuenta que el Convenio de Roma había entrado ya en vigor para todos los Estados miembros excepto Francia¹⁹ en el momento de firmarse el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, parece poco comprensible la omisión —y la larga ausencia en el Derecho primario— de toda mención a esta materia de no ser, entre otras razones, por los recelos que pudiera levantar entre los socios comunitarios la eventual sumisión de este ámbito de la acción pública —tan impregnada de matices y que tan habitualmente se presta a la polémica política, social y jurisdiccional aun en el ámbito interno— a una regla de decisión distinta de la unanimidad. En este contexto, cabría por tanto

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Que, sin embargo, sí que era signatario del Convenio desde 1950

decir, la diferencia genética entre un proceso de cooperación al uso y el método de integración venció la balanza. A pesar de esta situación de aparente vacío en el Derecho comunitario, la realidad no tardaría en imponerse, presentándose casos litigiosos ante el TJUE en los que, en estricta aplicación de normas de las Comunidades, subyacía una dimensión de derechos fundamentales imposible de obviar. Antes de pensar en el desarrollo de ninguno de los instrumentos de Derecho positivo enumerados anteriormente, sería la línea jurisprudencial sentada en los casos²⁰ *Stauder* (1969), *International Handelsgesellschaft* (1970) o *Nold* (1974), entre otros, la que comportaría el reconocimiento de los Derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión, una fórmula que terminaría penetrando en los Tratados y que pervive en el artículo 6.3 TUE. Pero no debe olvidarse que en estos primeros momentos, como señala la profesora Teresa Freixes Sanjuan, «la postura del Tribunal de Justicia ha sido más fruto del voluntarismo y de su posición militante en defensa de los derechos fundamentales que de las normas comunitarias reguladoras de tales derechos»²¹.

Más allá de esta referencia histórica, la vida jurídica y política de la Unión en materia de derechos fundamentales conoce ciertas especificidades que podría esconder la voluntad de los Estados miembros de limitar el alcance de la integración.

Diferentes estatutos para los estados miembros en materia de derechos fundamentales

La CDFUE: los casos de Reino Unido, Polonia y República Checa.

El artículo 6.1 TUE, que incorpora por mención la CDFUE al Derecho primario equiparándola en cuanto a su valor jurídico a los Tratados. Dos Estados miembros, Reino Unido y Polonia, negociaron en la Conferencia Intergubernamental de Lisboa un régimen especial —el uso del término opt-out puede ser, en este caso, conflictivo— que queda hoy contenido en el Protocolo nº 30 a los Tratados. Un protocolo por efecto del cual se excluye la competencia del TJUE, y la de los órganos jurisdiccionales internos de ambos Estados miembros para anular leyes, reglamentos o actos administrativos sobre la única base de una eventual contradicción con los derechos y principios de la Carta, y en particular, de su título IV²². La República Checa, por su parte, terminaría ratificando el Tra-

²⁰ A fin de constatar la atipicidad de los asuntos que desarrollarán por vez primera cuestiones de derechos fundamentales en el Derecho de la UE, puede apuntarse que, en los asuntos *Stauder*, *IH* y *Nold*, se sustanciaban cuestiones relativas al comercio de productos lácteos (mantequilla), cereales y carbón, respectivamente.

²¹ Freixes Sanjuan, T. “*Derechos fundamentales en la UE. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales*”, disponible en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/02freixes.htm>

²² El título IV, rubricado *Solidaridad*, incluye un repertorio de derechos laborales y de Seguridad Social, reconocimiento del derecho de acceso a los servicios de interés general, a la protección del medio ambiente y a la defensa de los consumidores. Precisamente los derechos en materia social son los que,

tado de Lisboa contra el compromiso político de los demás Estados miembros —recogido en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2009— de que, llegado el momento de la siguiente adhesión a la Unión, el protocolo sería modificado para incluir a República Checa dentro de la excepción. Aún a pesar de los trabajos en este sentido que se han venido realizando²³, la cuestión ha quedado finalmente cerrada tras la renuncia al opt-out realizada a principios de 2014 por el nuevo gobierno checo del primer ministro Sobotka²⁴.

Respecto del Protocolo n.º 30, existe la controversia sobre si su redacción podría ser, de hecho, redundante. Hasta el punto que Chris Grayling, Ministro de Justicia de Reino Unido, afirma en declaraciones recogidas por un informe²⁵ de la Cámara de los Comunes de este año sobre la cuestión: «Protocol 30 “is very clearly not an opt-out”, despite having been presented as such by some members of the relevant previous administration. He agreed that it was “purely an interpretative Protocol which underscores the limited application of the Charter and is of very little if any value to the UK”». Esta argumentación reposa en el tenor del artículo 51.2 de la CDFUE, en virtud del cual “*La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados*”.

A favor de este razonamiento se pronuncia el propio Protocolo n.º 30, en el considerando en que se establece que “*la Carta reafirma los derechos, libertades y principios reconocidos en la Unión y hace que dichos derechos sean más visibles, pero no crea nuevos derechos ni principios*”. También la Comisión, en la comunicación de 2010 por la que establece una Estrategia para la aplicación efectiva de la CDFUE²⁶, sienta que “*La Carta es un instrumento innovador ya que reúne, en un texto único, el conjunto de los derechos fundamentales protegidos en la Unión, dándoles así un contenido visible, preciso y previsible*”, para afirmar después que “*el Tratado de Lisboa introdujo una mayor visibilidad y seguridad jurídica para los ciudadanos*”.

De la naturaleza estrictamente compiladora y clarificadora de la Carta a la que apuntan estas declaraciones podría por tanto seguirse que, de hecho, la codificación de estos mismos derechos y principios en otras disposiciones de Derecho de la UE vinculantes para estos Estados miembros sí constituirían fundamento válido para incoar los procesos correspondientes ante la jurisdic-

aparentemente, habrían desalentado al Reino Unido a vincularse por la Carta, mientras que en el caso polaco habría tratado de evitarse el más mínimo viso de legalización del matrimonio homosexual o del aborto. Véase a este respecto <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7303045.stm>.

²³ Ver, por ejemplo, la opinión del Parlamento Europeo sobre el proyecto de protocolo que llegó a circular por Bruselas en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0209+0+DOC+XML+V0//EN>

²⁴ Ver <http://euobserver.com/news/123211>

²⁵ Ver <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleg/979/979.pdf>

²⁶ Ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:ES:PDF>

ción nacional o de la UE en caso de una eventual violación por parte de las autoridades británicas o polacas, en la medida en que —sobre todo en el caso británico— no recaigan en el ámbito material del opt-out anteriormente analizado. La práctica jurisdiccional vendría también a apoyar esta tesis: el informe de los Comunes mencionado más arriba valora positivamente la interpretación del Protocolo que realiza el TJUE en su jurisprudencia. En la sentencia sobre el caso N.S.²⁷, del que entendió el Tribunal en 2011, la Gran Sala resuelve que *“el Protocolo n.º 30 no cuestiona la vigencia de la Carta para el Reino Unido y Polonia”*, para apoyar la postura británica señalando que el *“Protocolo n.º 30 hace explícito el artículo 51 de la Carta, relativo al ámbito de aplicación de esta última, y no tiene por objeto eximir a la República de Polonia y al Reino Unido de la obligación de respetar las disposiciones de la Carta, ni impedir que un órgano jurisdiccional de uno de estos Estados miembros vele por que se respeten tales disposiciones”*.

En todo caso, y puesto que la totalidad de los derechos y principios incluidos en la Carta goza de reflejo en otras disposiciones vinculantes de Derecho de la Unión, cabe preguntarse cuál es la razón por la que los gobiernos de estos tres Estados miembros recelan de las instituciones de la UE, al considerando que el principio sentado en el artículo 51.2 de la Carta requiere ser reiterado. De hecho, y puesto que, como se lee en el preámbulo del protocolo, el deseo de Reino Unido y Polonia es *“que se precisen determinados aspectos de la aplicación de la Carta”*, se echa de menos una mención explícita a la aparente identidad entre el artículo 51.2 y el Protocolo n.º 30, del mismo modo que en el artículo 1.2 del Protocolo no se deja de apuntar específicamente al título IV de la Carta como objeto cualificado de la matización que motiva el Protocolo.

Desde una perspectiva política, podría también remarcarse en tono crítico

- La marcada intensidad que Polonia, bajo el mando político de los gemelos Kaczynski del partido Ley y Justicia, quiso dar a su especialidad mediante sendas declaraciones (números 61 y 62) al Acta Final de la

²⁷ En este caso, en el que se ampara la petición de un ciudadano afgano que responde a las iniciales N.S., el TJUE juzga conforme al Derecho de la UE la supeditación del principio de confianza mutua entre los Estados miembros, consagrado en el Reglamento Dublín II respecto de la designación del Estado responsable de examinar una una solicitud de asilo, a la salvaguardia de la integridad física del solicitante, consagrada por el artículo 4 de la Carta (*“Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes”*). Sin embargo, y sin perjuicio de la fuerza legal del artículo 4 de la CDFUE para el Reino Unido, en caso de haberse decidido por parte del órgano administrativo británico competente enviar a N.S. a Grecia, como dictaba la regla general del reglamento, se entiende que, conforme a la letra del Protocolo n.º 30, esta persona no hubiese podido presentar recurso con base en el artículo 4, título jurídicamente vinculante, e incluso dotado de primacía y eficacia directa, podría argumentarse, en tanto que norma de Derecho de la UE. Naturalmente, dicho recurso podría haberse sustanciado, en todo caso, recurriendo a otros fundamentos jurídicos británicos tanto como de la UE, dada la especial protección que merece la integridad física en los ordenamientos nacionales y comunitario.

Conferencia de Lisboa, que prejuzgando el espíritu de universalidad que inspira el artículo 2 TUE, reivindican “*el derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, del Derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y del respeto de la integridad humana física y moral*” así como su pleno respeto por los derechos recogidos en el título IV, evocando el legado histórico del sindicato Solidaridad como aval para contrarrestar la alusión expresa realizada a este título en el protocolo. Declaraciones estas que —pudiendo incluso entrar en conflicto con disposiciones de Derecho de la UE, como el artículo 19 TFUE²⁸—, cuanto menos atacan el principio de cooperación leal recogido por los tratados.

- La actitud negociadora de República Checa, retrasando el proceso de entrada en vigor del Tratado de Lisboa²⁹ y exigiendo lo que podría tildarse de perversa versión de la cláusula de nación más favorecida, más propia de otros entornos de cooperación internacional menos desarrollados que el proyecto europeo de integración. Actitud que cabe achacar al perfil euroescéptico del Partido Cívico Democrático de los entonces presidente Vaclav Klaus³⁰ y primer ministro Mirek Topolánek.

¿Hasta qué punto se defiende la efectividad de los derechos fundamentales en la UE? El caso de Hungría

Uno de los principales mecanismos que prevé el Derecho de la UE para garantizar el pleno respeto a los derechos fundamentales es el contenido en el artículo 7 TUE, herramienta introducida por el Tratado de Amsterdam y que —conjuntamente con el reconocimiento de la competencia del TJUE en materia de tutela de derechos fundamentales— trata de dar cobertura a la declaración dogmática del artículo 2 TUE.

Este mecanismo consta de dos fases: una que podría denominarse preventiva, en la que las instituciones dirigirán recomendaciones al Estado miembro potencialmente infractor y, en su caso, podrán constatar “*la existencia de un*

²⁸ “*el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual*”. ¿En qué medida puede Polonia cercenar vía declaración un poder conferido por tratado internacional a las instituciones de la UE, por mucho que la aprobación por unanimidad le confiera, en la práctica, derecho de veto?

²⁹ Lo que comportó, no debe olvidarse, consecuencias como la celebración de elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009 con el marco jurídico antiguo aún en vigor, debiéndose acometer después una reforma del Protocolo de disposiciones transitorias para incorporar a un grupo de nuevos eurodiputados, cuatro de ellos españoles, según el reparto acordado en Lisboa

³⁰ Resulta indicativo, a fin de caracterizar con precisión el perfil político del expresidente Klaus, remitir en este punto a su reciente ensayo “*Europe: the shattering of illusions*”, publicada en 2012.

riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2". En la segunda fase, las instituciones podrán constatar *"la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2"*. Ambas fases ofrecen, previamente a la adopción de ninguna decisión, la posibilidad al Estado miembro implicado de ser oído y presentar sus observaciones. Para la activación de este instrumento, y visto que la fase punitiva puede comportar la suspensión de *"determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo"*, se prevé un procedimiento especial³¹ que exige mayorías muy representativas —y en algunos casos incluso la unanimidad— en el Consejo Europeo, el Consejo y el Parlamento Europeo.

En este caso, no se apuntará a la exclusión del método comunitario como caballo de Troya³². Se entiende que la gravedad del proceso exige que se concite un criterio suficientemente cualificado para sostener denuncias —y, en su caso, sanciones— de este calado. Sin embargo, la praxis sí que requiere, en este caso, ser comentada. Y es que la reticencia de la UE a recurrir a esta herramienta podría constituir en la práctica una renuncia velada al propio mecanismo político de salvaguardia de los derechos fundamentales. El artículo 7 TUE no ha sido activado hasta la fecha, ni siquiera en su vertiente preventiva. Y el caso de Hungría³³ podría servir para apuntalar la tesis de que, bien entendido que en el juego político la estrategia *del palo y la zanahoria* tiene su lugar, resulta este un instrumento que aún debe madurar políticamente.

³¹ El detalle de este procedimiento puede ser consultado en los artículos 7 TUE y 354 TFUE.

³² Cabe apuntar que, desde círculos académicos, sí que se ha rechazado no tanto la exigencia de sólidas mayorías, como la naturaleza íntegramente política de los procedimientos del artículo 7 TUE, máxime frente al auge de las fuerzas euroescépticas y eurófobas. Véase Budó, G. para CIDOB *"EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?"* (2014), disponible en la web.

³³ A pesar de apuntarse aquí exclusivamente hacia Hungría, y como bien señala el artículo mencionado en la nota anterior, podría hacerse también mención al asunto Haider en Austria, el trato dado por Francia a los gitanos, o las consecuencias institucionales de la reciente disputa entre el presidente Basescu y el Primer ministro Ponta en Rumanía como ejemplos adicionales en los que tal vez hubiera procedido el recurso al artículo 7 TUE. Por añadidura, cabría recordar que la Comisión publica anualmente un informe sobre el grado de implementación de la CDFUE en los Estados miembros, que recoge a la par los avances y escollos que encuentra este texto jurídico en los veintiocho. En la misma línea, el Informe de Ciudadanía que publica la Comisión en cumplimiento del mandato del artículo 25 TFUE resulta también una jugosa fuente de información a este respecto. Las versiones más recientes de ambos informes pueden encontrarse, respectivamente, en las direcciones web http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm

http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_en.pdf

A fin de valorar la gravedad del caso húngaro, con su Ley Fundamental³⁴ a la cabeza, baste con señalar que

- en lo que respecta a los elementos dogmáticos, el preámbulo de la Ley Fundamental³⁵ realiza declaraciones potencialmente conflictivas con el marco de libertad y pluralismo que se infiere del artículo 2 TUE; declaraciones que son respaldadas en el articulado por disposiciones en materia de matrimonio o derecho a la vida que podrían igualmente plantear problemas de inclusividad.
- el ordenamiento húngaro contiene disposiciones legales³⁶ reguladoras del régimen electoral, el sistema de partidos, el Poder Judicial, el Banco Central, la Agencia de protección de datos personales, la libertad de prensa o la libertad religiosa que han merecido la crítica de instituciones como el Parlamento Europeo o la Comisión, sentencias condenatorias por parte del TJUE así como la reprobación por parte de entes tan autorizados como la Agencia de la UE para los Derechos Fundamentales o la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, así como de reputadas organizaciones de la sociedad civil³⁷.

³⁴ Texto en vigor desde 2010, y patrocinado por el gobierno de Viktor Orban y el partido Fidesz. Los extractos transcritos corresponden a la traducción oficial de la Ley Fundamental húngara al inglés, que puede consultarse en el enlace <http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/8204FB28-BF22-481A-9426-D2761D10EC7C/0/FUNDAMENTALLAWOFHUNGARYmostrecentversion01102013.pdf>

³⁵ En efecto, el preámbulo arranca con el verso patriótico “*Dios bendiga a los húngaros*”, para incluir a continuación declaraciones de intención como las siguientes: “*We are proud that our king Saint Stephen built the Hungarian State on solid ground and made our country a part of Christian Europe one thousand years ago*”, “*We recognise the role of Christianity in preserving nationhood*” - si bien puntualiza a continuación que “*We value the various religious traditions of our country*” -, “*We hold that the family and the nation constitute the principal framework of our coexistence, and that our fundamental cohesive values are fidelity, faith and love*”, “*We hold that after the decades of the twentieth century which led to a state of moral decay, we have an abiding need for spiritual and intellectual renewal*”.

³⁶ Véase “*La UE estrecha el cerco sobre Hungría*” EL PAÍS, 6 de enero 2012

³⁷ Como botón de muestra, se propone la siguiente colección de enlaces,

- Resolución del Parlamento Europeo de julio de 2013 sobre la situación de los derechos fundamentales en Hungría, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0315&language=ES&ring=A7-2013-0229>
- Sentencia condenatoria emitida por el TJUE en noviembre de 2012 contra la jubilación forzosa de jueces por motivos de edad, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-11/cp120139en.pdf>
- Informes de la Comisión de Venecia sobre la cuarta enmienda a la Ley Fundamental húngara (marzo-junio 2013), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e#>
- Agencia de la UE para los Derechos Fundamentales, informe del año 2013 sobre lecciones aprendidas en la lucha contra el racismo y la xenofobia en Grecia y Hungría. Contiene críticas sobre la base legal aplicable y la práctica jurisprudencial seguida en persecución del tipo penal de “incitación al odio”. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-thematic-situation-report-3_en_1.pdf
- Comunicado de Human Rights Watch, fechado en mayo de 2013, condenando la precaria situación del Estado de Derecho en Hungría, <http://www.hrw.org/es/news/2013/05/16/hungria-peligra-el-estado-de-derecho>

Todo ello sin que las autoridades de la UE se hayan decidido a incoar un procedimiento de apercibimiento o sanción sobre la base del artículo 7. Ciertamente, se han dado otras circunstancias que —bajo el adecuado prisma político— pueden leerse como un toque de atención. En marzo de 2012, la Comisión propuso suspender la partida del Fondo de Cohesión destinada a Hungría para el ejercicio fiscal 2013³⁸ a fin de castigar el déficit excesivo de su presupuesto 2011 —oficialmente, en el 3.6% del PIB, no de los más altos entre los países receptores—. En un ejercicio que —por definición— resultará imposible de contrastar, podría aventurarse que la severidad de esta medida, por cuanto inédita, quizá trató de paliar la visibilidad política mayor de solicitar abrir un procedimiento del artículo 7, o incluso la posible derrota con que dicho proceso se hubiera saldado en caso de que Hungría hubiese conseguido movilizar los apoyos suficientes para impedir la formación de las exigentes mayorías impuestas por los tratados.

Aún a pesar de que el gobierno del Primer ministro Orban ha mostrado cierta sensibilidad a las manifestaciones de censura —como demuestran las cinco enmiendas operadas en la Ley Fundamental en menos de un lustro de vigencia³⁹— lo verdaderamente preocupante no es ya la presunta ineffectividad de los mecanismos del artículo 7 TUE, sino más aún el discurso que despierta la mera posibilidad de activarlos. Obsérvense, a estos efectos, las estridentes declaraciones del Primer ministro Orban ante los participantes en la marcha ciudadana celebrada el día de la fiesta nacional húngara, el 15 de marzo de 2012⁴⁰.

Parecería, pues, que esta situación denota la existencia de otro caballo de Troya. Máxime cuando, debe recordarse, la UE no tolera actitudes tan celosas de la soberanía nacional en la aplicación de políticas comunes cuando afectan a Estados. En el caso de su política de cooperación al desarrollo, destaca la estricta cláusula de democracia y derechos humanos⁴¹ que, sin alcanzar a buen seguro

³⁸ La base legal de esta propuesta es el artículo 4 del Reglamento regulador del Fondo de Cohesión (Reglamento 1084/2006 del Consejo, en vigor hasta 2014). Consúltese el comunicado de prensa de la Comisión en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-161_en.htm

³⁹ Véase también “Orbán promete reformar “rápidamente” las leyes húngaras cuestionadas por la UE” EL PAÍS, 19 de enero 2012.

⁴⁰ “Los burócratas europeos nos miran hoy con desconfianza porque hemos dicho: necesitamos otro modo de hacer las cosas” “En el 48 [1848, levantamiento contra los Habsburgo, efeméride que se conmemora en la fiesta nacional] dijimos que había que derribar los muros del feudalismo y teníamos razón. En el 56 [1956, levantamiento contra la URSS] dijimos que teníamos que romper las ruedas del comunismo y teníamos razón. También hoy nos miran con desconfianza” “El programa político e intelectual de 1848 era este: ¡No seremos una colonia! El programa y el deseo de los húngaros en 2012 es este: ¡No seremos un colonia!” “Los húngaros no dejarán que los extranjeros les digan cómo han de vivir; no renunciarán a sus independencia o a su libertad y, en consecuencia, no renunciarán a su Constitución”. Ver “Bruselas pone en duda lo que entiende Budapest por democracia” EL PAÍS, 16 de marzo 2012.

⁴¹ Resolución del Consejo y de los Estados miembros sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, de 28 de noviembre de 1991, en cuyo texto puede leerse “La Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como un elemento de sus relaciones con los países en desarrollo; se incluirán cláusulas en materia de derechos humanos

los estándares de exigencia que se imponen a los Estados miembros en el acervo de la Unión, sí que ha dado lugar a la ágil suspensión —y ulterior reanudación, como en el reciente caso de Guinea Bissau⁴², en julio de este año— de la cooperación con determinados Estados infractores.

Especialidades en el régimen de un derecho fundamental esencial: la libertad de movimiento de las personas

Mención aparte erece el estudio de la situación jurídica de uno de los principales valores de la integración europea, la libre movilidad de personas, que se presenta en una doble vertiente⁴³: por un lado, para los ciudadanos de la UE constituye un derecho (artículo 21 TFUE) dentro del acervo que les asiste en tanto que tales, derecho nacido de una raíz de naturaleza económica —y aún hoy complementado por ella—: la libre circulación de trabajadores como uno de los cuatro fundamentos del Mercado Interior (artículos 45 ss. TFUE); por otro lado, los ciudadanos extranjeros se benefician de ella, una vez satisfacen los criterios de entrada en el Espacio Schengen, a partir de la creación de un ELSJ sin fronteras interiores, tal y como detalla el título V del TFUE. Este derecho subjetivo se incluye en el presente escrito unido en sus dos vertientes como punto independiente, aunque íntimamente unido al apartado de derechos fundamentales que acaba de cerrarse, precisamente por su carácter nuclear dentro del proyecto de construcción europea, así como por la abundancia de especificidades dignas de estudio en la búsqueda de caballos de Troya.

Y es que matizando este principio jurídico, se encuentran determinadas excepciones ingenizadas por los Estados miembros en pro de la salvaguardia de su integridad soberana. Soberanía que, en el plano del control de acceso de personas al territorio nacional, presenta una de sus facetas más genuinamente tradicionales, westfalianas.

- Respecto de la libre movilidad de extranjeros en el Espacio Schengen, debe hacerse notar que —si bien constituye una construcción integrada

en sus futuros acuerdos de cooperación”. Aún a pesar de haber transcurrido ya casi una década desde su publicación, puede reseñarse por su grafismo la relación de suspensiones de la AOD de la UE en el período 1989-2002 para los países ACP que se incluye en el documento de investigación del think tank especializado European Centre for Development Policy Management que se encuentra en la dirección web <http://global.wisc.edu/development/resources/clayton-hazelzet.pdf>

⁴² Véase el comunicado de prensa, disponible en la web http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/143927.pdf

⁴³ Esta diferenciación constituye una sutileza que a menudo se presta a la confusión —probablemente también en estas mismas páginas—, debiendo clarificarse de antemano que el acervo Schengen se refiere exclusivamente a la libre movilidad de ciudadanos de terceros países, nunca de nacionales de los Estados miembros. Estos últimos se benefician, a estos efectos, del acervo de la ciudadanía de la Unión (contenido en los artículos 20 y siguientes del TFUE y en la CDFUE), así como de la regulación dedicada a las libertades del Mercado Interior y de las disposiciones de Derecho derivado que desarrollan ambos cuerpos normativos.

dentro de la UE— se materializa sólo a veintiséis, tal y como se anunció al presentar el contexto general. En efecto, ni Reino Unido ni Irlanda participan *stricto sensu* de él. Y aún cabría apuntar: existe una especialidad dentro del grupo de participantes: la que afecta a aquellos Estados miembros de más reciente adhesión que, a pesar de estar vinculados por el acervo Schengen, quedan sujetos a una eventual decisión del Consejo —que deberá pronunciarse por unanimidad— para disfrutar de sus derechos como miembros del Espacio Schengen. De este modo, se les somete a la voluntad política de los Estados miembros, templada —en parte— por elementos de naturaleza técnica. Dentro de esta categoría se encuentra el caso atípico de Chipre, que como consecuencia de la disputa territorial abierta desde mediados de los setenta no participa plenamente del acervo Schengen. A diferencia de las demás excepciones, no constituye un caballo de Troya en el sentido que vienen estudiándose y quedará por tanto fuera del presente análisis.

- En lo que respecta a la otra vertiente —la libre circulación que de que disfrutaban los ciudadanos de la UE— debe hacerse mención a las cláusulas incluidas en las últimas actas de adhesión por las que se ofrece a los Estados miembros originarios la posibilidad de imponer una moratoria sobre los trabajadores nacionales de los Estados recién adheridos. Igualmente, se procederá a estudiar algunos casos recientes de posible mala praxis que, sin derogarla, afectan a la efectividad de la libre circulación y otros derechos vinculados.

Schengen: Los opt-out de Reino Unido e Irlanda en materia de libre circulación de personas

En virtud del Protocolo n.º 20 al TUE y el TFUE, se reconoce el derecho de Reino Unido a “*ejercer en sus fronteras con otros Estados miembros, respecto de personas que deseen entrar en el Reino Unido, los controles que pueda considerar necesarios*” respecto del título que habilita a quien llegue a un puesto fronterizo británico para solicitar su entrada en el país; así como a decidir, a la luz de dicho título, si concede o no el permiso de entrada en su territorio. También Irlanda gozará de ese derecho, tal y como prevé el artículo 2 del Protocolo, a fin de dar adecuado cumplimiento a los acuerdos constitutivos de la Zona de Viaje Común⁴⁴ que vincula a la República de Irlanda con el Reino Unido. Por su parte, el artículo 3 del Protocolo cierra el círculo reconociendo reciprocidad a favor de los restantes Estados miembros, que podrán ejercer los mismos controles sobre

⁴⁴ Acuerdo informal entre Reino Unido e Irlanda, cuyos antecedentes se remontan a las primeras décadas del siglo XX, por el que se simplifican, e incluso desaparecen, los trámites de acreditación de la identidad y de comprobación de títulos de viaje para personas que se desplazan entre ambos países.

personas procedentes de Reino Unido, o de Irlanda en la medida en que este país establezca controles análogos.

Pese a esta exclusión del régimen general inspirado por los artículos 26 y 77 TFUE que prevén la eliminación de las fronteras interiores (a favor de los ciudadanos de terceros países, como se puntualizó más arriba); debe señalarse que algunas de las medidas del acervo Schengen incorporadas por el Reino Unido e Irlanda se refieren, o están íntimamente vinculadas a la libertad de movilidad de las personas. En concreto, las Decisiones 2000/365 y 2002/192 del Consejo, adoptadas a la luz del actual Procolo n.º 19, prevén —entre muchas otras cuestiones que abarcan todo el espectro del acervo Schengen— la extensión al Reino Unido e Irlanda, respectivamente, de la normativa de cooperación para el retorno de los extranjeros rechazados en frontera, así como buena parte de la normativa referida al Sistema de Información Schengen.

Schengen: Estados miembros de reciente adhesión.

Tal y como recuerda el Protocolo n.º 19 en su artículo 2, *“el acervo de Schengen se aplicará a los Estados miembros a que se refiere el artículo 1, [que incluye la enumeración de los veintiséis participantes] sin perjuicio del artículo 3 del Acta de adhesión de 16 de abril de 2003 y del artículo 4 del Acta de adhesión de 25 de abril de 2005”*. Y sin perjuicio del artículo del Acta de adhesión de 9 de diciembre de 2011, cabría añadir tras la adhesión de Croacia el 1 de julio del pasado año. La redacción de estos artículos, prácticamente idéntica *mutatis mutandis*, exige para la plena aplicación del acervo Schengen a estos Estados una decisión unánime, previa consulta al Parlamento Europeo, de los miembros del Consejo *“que representan a los Gobiernos de los Estados miembros respecto de los cuales ya se hubiesen puesto en aplicación las disposiciones a que se refiere el presente apartado”*, así como del representante del Estado concernido. Por medio de esta decisión quedará avalado *“que [el país en cuestión] ha cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de todas las partes pertinentes del acervo”*. Además, en el caso de Croacia, la adopción de la decisión se condiciona al resultado de *“un informe de la Comisión que confirme que Croacia sigue cumpliendo los compromisos contraídos en las negociaciones de adhesión que sean pertinentes para el acervo de Schengen”*.

En virtud de Decisión 2007/801 del Consejo, el acervo Schengen resulta plenamente aplicable a todos los Estados miembros adheridos en 2004, excepto Chipre. Dejando a un lado este caso tan especial, quedan actualmente tres Estados miembros a la espera de que el Consejo adopte la correspondiente decisión: Rumanía, Bulgaria y Croacia.

Esta aplicación del acervo Schengen en dos etapas parece vaciar de sentido lo dispuesto por el artículo 7 del Protocolo n.º 19 ya que, si bien *“(...) el acervo*

de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión”, ha de reconocerse que la adhesión no comporta —ni siquiera en el medio plazo, en según qué casos— la extensión automática del área de libertad de movimiento sin fronteras interiores, fin último de la creación de este corpus jurídico. Además, este caballo de Troya se ve agravado por la exigencia de unanimidad en el Consejo para materializar la plena aplicación del acervo Schengen. En este caso, la unanimidad no sólo conduce a la aritmética del veto —más característica de los mecanismos clásicos de cooperación que de una Europa de socios integrados, como se viene repitiendo—, sino que convierte la adopción de esta decisión en un trámite que recuerda, quizá demasiado, al propio proceso de adhesión a la Unión. Tanto más cuando estos Estados se encuentran sometidos a un proceso de evaluación técnica, como lo son el informe de la Comisión sobre Croacia al que se hacía mención anteriormente o el «Mecanismo de Coordinación y Verificación»⁴⁵ en los casos de Bulgaria y Rumanía. Procedimientos todos ellos que guardan similitudes innegables con el criterio político⁴⁶ sentado por el Consejo Europeo de Copenhague 1993 como condición para la admisión de una candidatura de adhesión, y que podría también identificarse con algunos de los treinta y cinco capítulos⁴⁷ en que, de forma canónica, la UE divide las negociaciones de adhesión con un país candidato, como lo son hoy Turquía, Islandia, Montenegro, Albania, Serbia o Macedonia.

Libre circulación de ciudadanos dentro de la UE/ de trabajadores en el MI: moratorias

Los puntos 2 y siguientes de los Anexos VI y VII del Acta de adhesión de 2005 (Bulgaria y Rumanía) y del Anexo V del Acta de adhesión de 2011 (Croacia), prevén con una redacción prácticamente idéntica que los Estados miembros podrán adoptar medidas restrictivas de la libre circulación de trabajadores nacionales de estos países⁴⁸ en los dos años siguientes a la adhe-

⁴⁵ Instrumento creado para Bulgaria y Rumanía por sendas decisiones de la Comisión sobre la base de los artículos 37 y 38 del Acta de Adhesión de 2005, con el fin de dar seguimiento a los procesos de perfeccionamiento del sistema judicial, a la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. Puede seguirse la evolución de este seguimiento en la web http://ec.europa.eu/cvm/index_es.htm

⁴⁶ Formulado en la web de la Comisión como “*existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías*”.

⁴⁷ En particular, “23. *Judiciary and fundamental rights*”, “24. *Justice, freedom and security*” o “34. *Institutions*”

⁴⁸ La medida con efectos de mayor calado de entre las autorizadas por las disposiciones apuntadas de las distintas Actas de adhesión es la suspensión de la aplicación de los artículos 1 a 6 del actual Reglamento 492/2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, en los que se consagran, entre otros: el derecho de acceso al mercado laboral en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida, el derecho a intercambiar demandas y ofertas de empleo, o

sión, medidas que podrán extenderse por un máximo de cinco años desde la adhesión en circunstancias normales, o de siete en caso de que los mercados de trabajo nacionales se encuentren sometidos a graves perturbaciones. Estas disposiciones no son nuevas en el Derecho regulador de las nuevas adhesiones a la Unión. El artículo 56 del Acta de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas ya incluía una previsión similar, extendiendo la inaplicación de las normas de libre circulación de trabajadores, con carácter general, hasta el 31 de diciembre de 1992, y en el caso particular de Luxemburgo, hasta tres años más tarde.

En la práctica, los Estados miembros originarios⁴⁹ hacen un uso extendido de estas cláusulas. A pesar de que nuestro país, en un primer momento, decidió levantar toda restricción desde el 1 de enero de 2008, la numerosa afluencia de rumanos a nuestro país más la precaria situación del mercado de trabajo con la llegada de la crisis económica motivaría, en julio de 2011, la adopción por parte del Consejo de Ministros de un Acuerdo por el que, en aplicación del segundo párrafo del punto 7 del Anexo VII, se restablecía la suspensión del acervo sobre libre circulación de trabajadores respecto de los nacionales rumanos hasta el 31 de diciembre de 2012, momento en el que se solicitó una nueva prórroga hasta el máximo de siete años —que finalizó el 31 de diciembre del pasado año— previsto por el Acta de adhesión⁵⁰. En el momento en que España solicitó esta última renovación de la cláusula de salvaguardia respecto de Rumanía, según anunciaba el correspondiente comunicado de la Comisión, existían medidas restrictivas para la circulación de trabajadores rumanos —de distinto alcance— en hasta nueve Estados miembros.

En el caso de Croacia, único país afectado actualmente por esta cláusula transitoria, hay un total de trece⁵¹ Estados miembros, España incluida, que no aplican plenamente el acervo sobre libre circulación de trabajadores respecto de sus nacionales.

la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad. En la práctica, esta medida se traduce en la conservación del requisito de obtener un permiso de trabajo para el país en que se desea residir ejerciendo una actividad económica.

⁴⁹ Quizá dos de los Estados miembros más sensibles en este aspecto hayan sido, en los últimos años, Reino Unido y Países Bajos. Se apuntan algunas direcciones web donde comprobar la movilización política y social —más que puramente económica, muy a menudo— que este dossier ha despertado en ambos países: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jan/03/romanians-and-bulgarians-in-the-uk-react-to-immigration-furore>, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-21523319>, <http://www.workpermit.com/news/2011-11-25/uk-immigration-to-extend-work-visa-restrictions-on-romanian-and-bulgarian-workers.htm>, <http://www.euractiv.com/enlargement/netherlands-curbs-bulgarian-roma-news-504028>, <http://www.bg-nl.com/news/most-dutch-wants-borders-closed-to-romanians-bulgarians-177.html>

⁵⁰ El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2011 puede consultarse en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-12728. El comunicado de prensa que da cuenta de la concesión de la preceptiva autorización de la Comisión —según lo dictado por el párrafo segundo del punto 7— puede encontrarse en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-960_en.htm.

⁵¹ Para más información, consultar <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1067&langId=en>

Libre circulación de ciudadanos dentro de la UE/ de trabajadores en el MI: otros obstáculos y condiciones que limitan su alcance y/o efectividad.

Quizá la categoría de caballos de Troya que más traicione el espíritu de la integración europea sea la de las medidas que, poniendo trabas al ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento de la UE, atacan la efectividad de éstos sin cuestionarlos de frente, mediante la consiguiente reforma del Derecho de la Unión, como cabría esperar de un miembro con una opinión divergente que actuase inspirado por un espíritu de cooperación leal.

Sin embargo, esta actitud ha proliferado, aún más en el actual contexto de dificultad económica y auge de los populismos. Y ha descargado sobre principios tan elementales del proyecto de construcción europea como el de libre circulación de trabajadores, que ya previera el mismo Tratado de Roma desde los primeros días de las Comunidades. Naturalmente, y al igual que ocurre con las medidas estudiadas en el apartado anterior, la imposibilidad de desarrollar una actividad económica por parte de los emigrados comportará, en último término, la inviabilidad de ejercer el derecho a “*circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*” que les reconoce el artículo 21 TFUE.

A continuación, se analizan algunos de los casos más sonados de los últimos años a este respecto.

- En nuestro país, la adecuada trasposición de una norma trascendental en el ámbito que se trata en este punto —la Directiva 2004/38 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros— exigió que la Sala Tercera del Tribunal Supremo anulase en virtud de Sentencia de 1 de junio de 2010⁵² determinados aspectos, por indebidamente restrictivos, del Real Decreto 240/2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la UE y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Como ejemplo de los razonamientos empleados por el alto tribunal, se podrían destacar
 - El 5.º fundamento de Derecho, que justifica —por contraposición con el artículo 23 de la directiva— la anulación parcial del artículo 3.2 del Real Decreto por el que se excluía a los descendientes mayores de 21 años y a los ascendientes a cargo del ciudadano de la Unión o de su cónyuge del derecho a ejercer actividades laborales o de estudios en España.
 - El 8.º fundamento de Derecho, que justifica —por contraposición con el artículo 12.2 de la directiva— la anulación parcial del artículo 9.2

⁵² La sentencia se encuentra disponible en la web <http://boe.es/boe/dias/2010/11/03/pdfs/BOE-A-2010-16822.pdf>

del Real Decreto, por el que se restringen los derechos de los familiares de ciudadano de la UE en caso de fallecimiento de éste.

- Otros Estados miembros han tenido igualmente actitudes sospechosas o cuanto menos polémicas en materia de implementación eficaz del derecho a la libre circulación de los propios ciudadanos de la UE, y no sólo de sus familiares. Uno de los casos más recientes ha sido el de Bélgica, que en virtud del artículo 14 de la Directiva 2004/38 ha venido argumentando la pérdida del derecho de residir en su territorio para ciudadanos de la UE —entre los que se cuentan cientos de españoles— por haberse convertido “*en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida*”. Aun sin tratarse de una medida que pueda tildarse de ilegal a primera vista, la comisaria Viviane Reding recuerda⁵³ en respuesta al eurodiputado español Willy Meyer que, conforme a la Directiva, “*el recurso a la asistencia social del Estado miembro de acogida de un ciudadano de la Unión o de un miembro de la su familia no tendrá por consecuencia automática una medida de expulsión*” y ha puntualizado que la Comisión estudia el respeto del derecho de acceso a las vías de recurso administrativo y judicial que el artículo 31 de la Directiva obliga a incorporar en la ley belga de extranjería de 1980. Una situación muy similar se vive actualmente en Alemania⁵⁴ y planea también sobre Reino Unido⁵⁵. También procede traer a colación a este respecto dos episodios vividos en Francia en los últimos años: primero, el temor al desembarco masivo de profesionales procedentes de los nuevos Estados miembros que, recurriendo a técnicas de *dumping* social, pudieran desequilibrar el mercado de trabajo francés —en una hipótesis que se ilustró en el debate político bajo la imagen del «fontanero polaco»⁵⁶—, sobre todo durante la negociación de la Directiva Bolkenstein de 2006 sobre la libre prestación de servicios y dentro del mismo marco temporal en que se produjo el rechazo francés al fallido Tratado Constitucional de 2004; y segundo, la polémica producida en 2010 con la expulsión de territorio francés de los ciudadanos rumanos y búlgaros de etnia Roma. Respecto de este segundo caso, la profesora Myriam Benlolo Carabot recordó en una tribuna periodística⁵⁷ que «ces dispositions transitoires [las aplicables a Rumanía y Bulgaria durante siete años desde su adhesión], si restrictives soient-elles, ne s’appliquent qu’à

⁵³ Ver la respuesta completa en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-000335&language=EN>

⁵⁴ Véase <http://www.abc.es/economia/20140327/abci-alemania-inmigracion-201403271429.html>

⁵⁵ Véase <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/10725947/David-Cameron-facing-calls-to-expel-jobless-EU-migrants.html>

⁵⁶ Véase <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9d5d703a-cf14-11d9-8cb5-00000e2511c8.html#axzz3CBBOdT34>

⁵⁷ Véase http://www.lemonde.fr/retrospective/article/2010/09/09/les-roms-sont-aussi-des-citoyens-europeens_1409065_1453557.html

l'accès aux marchés du travail, et non au droit illimité à la libre circulation (...) quelle que soit la situation du citoyen européen, roumain, bulgare, allemand ou finlandais, cette expulsion, parce qu'elle est la négation la plus absolue du statut de citoyen de l'Union et une atteinte irrémédiable au principe cardinal de la libre circulation, ne peut être prononcée qu'en cas de menace à l'ordre public», para celebrar después la línea jurisprudencial sentada entonces por algunos tribunales franceses según la cual «l'occupation illégale d'un terrain communal ou privé *“ne suffit pas à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public”*».

- A pesar de que Suiza no pertenece a la UE, resulta también pertinente hablar de la situación creada por el apoyo en referendum el pasado 9 de febrero a la iniciativa «Paremos la inmigración masiva», que ha desencadenado una reforma constitucional para el establecimiento de cuotas cuantitativas de inmigrantes por año. En la práctica⁵⁸, Suiza deberá acabar por denunciar el Acuerdo de libre circulación de personas⁵⁹ que concluyó con la UE en 1999 y que se encontraba en vigor desde 2002 — lo cual le traerá no pocas dificultades, puesto que deberá renegociar nuevos acuerdos en materias tan elementales como aviación civil, barreras técnicas al comercio o comercio de productos agrícolas como consecuencia del decaimiento conjunto (en virtud de la conocida como «cláusula guillotina») de los siete acuerdos que formaban el pack en el que se incluía el acuerdo de libre circulación de personas—. Las implicaciones de esta decisión podrían incluso llegar más allá, y es que si bien —como reconocen las propias instituciones helvéticas—, el referendum no obliga a denunciar el Acuerdo de asociación⁶⁰ Schengen firmado entre la UE y Suiza en 2004 «In practice, it would however be difficult to continue to apply the Schengen/Dublin directives and instruments if there was no free movement», como apuntan desde las instituciones helvéticas.

Escollas en la adhesión de la UE al convenio de roma

A fin de completar el análisis en el ámbito material de la «Europa de los derechos» de la que habla el Programa de Estocolmo, debe hacerse mención a un proceso que acumula un largo recorrido histórico en el proyecto de integración: el de adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Una meta política cuyo último gran hito fue su consagración en el tenor del artículo 6 del TUE por obra del Tratado de Lisboa, artículo en el que también se hace referencia a los derechos

⁵⁸ Información extraída del portal web oficial de las instituciones helvéticas, <http://www.admin.ch/aktuell/00726/00727/index.html?lang=en>

⁵⁹ Ver <http://boe.es/boe/dias/2002/06/21/pdfs/A22517-22575.pdf>

⁶⁰ Consultar <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22008A0227%2803%29>

recogidos por este Convenio como principios generales del Derecho de la UE. En este ámbito pueden igualmente identificarse caballos de Troya, en tanto en cuanto:

- en la esfera del Derecho, los Estados miembros se guardan de dedicar un Protocolo — el n.º 8 al TUE y el TFUE—, en el que ya se puntualiza cómo *“la adhesión no [afectará] a las competencias de la Unión ni a las atribuciones de sus instituciones. [Se] garantizará que ninguna de sus disposiciones afecte a la situación particular de los Estados miembros respecto del Convenio Europeo, en particular respecto de sus Protocolos, de las medidas que adopten los Estados miembros como excepción al Convenio Europeo con arreglo a su artículo 15 y de las reservas al Convenio Europeo formuladas por los Estados miembros con arreglo a su artículo 57”* (artículo 2). Salvaguardia que se refuerza a través de la previsión realizada por el artículo 218 TFUE, que exige la unanimidad en el Consejo para autorizar la ratificación del Convenio —si bien el intergubernamentalismo se atempera al exigirse en el mismo artículo la aprobación de la ratificación por parte del Parlamento Europeo.
- en la esfera del funcionamiento institucional, la doctrina es también bastante elocuente. Y es que a pesar de que en abril de 2013 se alcanzara un borrador de acuerdo⁶¹, la profesora Susana Sanz⁶² identifica sombras de duda respecto de la voluntad de algunos Estados miembros reticentes a culminar el proceso, Estados que parecerían querer prolongar *sine die* el proceso de negociación: «Cuando no acabamos más que de empezar la negociación sobre la adhesión de la UE al CEDH, ya han surgido las primeras críticas en torno a proceso. La primera de ellas es el secretismo que se está imprimiendo a las conversaciones —lo cual parece reñido con el carácter y la significación constitucional que los Tratados otorgan a la adhesión al CEDH. La segunda, la falta de coordinación que parece haber entre los siete países miembros de la UE que forman parte del grupo de catorce Estados partes del CEDH [Convenio de Roma] que negocian el acuerdo a título del CDDH [el Comité Director para los Derechos Humanos, organismo del Consejo de Europa encargado de la negociación de los aspectos técnicos de la adhesión](...) Algunos de los Estados miembros de la UE que forman parte del grupo negociador designado por el Consejo de Europa mostraron en esa reunión su descoordinación y, sobre todo,

⁶¹ Pendiente del dictamen correspondiente por parte del TJUE, ver <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DC-PR041%282013%29&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>

⁶² Sanz Caballero, S. *“Crónica de una adhesión anunciada: algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la UE al convenio europeo de derechos humanos”*, 2011. Disponible en la web [http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/5385/1/Crónica de una adhesión anunciada _algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la UE al CEDH.pdf](http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/5385/1/Crónica%20de%20una%20adhesión%20anunciada_%20algunas%20notas%20sobre%20la%20negociación%20de%20la%20adhesión%20de%20la%20UE%20al%20CEDH.pdf)

su posición en contra de las directrices de negociación aprobadas por el Consejo de la UE. (...) La Presidencia del Consejo habla abiertamente de descoordinación en el CDDH entre los Estados miembros de la UE que participan en este grupo o subcomité, de reuniones informales que recuerdan más bien a presiones de *lobby*(...)».

Posiblemente estas cautelas están bien fundamentadas en la complejidad de esta operación en términos de técnica jurídica. Lo que es indudable es que, en tanto que se culmina la adhesión —un proyecto que ya viene gestándose en el seno de las Comunidades desde la década de los setenta—, la Convención de Roma termina por no desplegar aún plenos efectos en el ámbito de la UE. Máxime cuando la jurisprudencia del TJUE opta por un perfil bajo⁶³ al interpretar declaraciones más genéricas —por ejemplo, la contenida en el artículo 6.3 TUE—, en la línea sentada en su sentencia *Kamberaj* de 2012 respecto del alcance del principio de efecto directo, donde reconoce que pese a que “*los derechos fundamentales [recogidos en la Convención de Roma] forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia (...) la referencia que hace el artículo 6 TUE, apartado 3, al CEDH no obliga al juez nacional, en caso de conflicto entre una norma de Derecho nacional y el CEDH, a aplicar directamente las disposiciones de dicho Convenio y a no aplicar la norma de Derecho nacional incompatible con el mismo*”.

3. ACCESO A EUROPA, PAQUETE DE GOBERNANZA SCHENGEN, NUEVOS INSTRUMENTOS

El segundo y último ámbito material del ELSJ que se analizará en busca de caballos de Troya es el del Acervo Schengen, en su vertiente de control de fronteras y a la luz de la reforma de su gobernanza que se produjera en respuesta a los acontecimientos vividos con motivo, principalmente, de la Primavera Árabe —y muy especialmente de las guerras civiles libia y siria— y de la desestabilización en el Sahel. En respuesta a estos episodios, el Consejo Europeo —a iniciativa de algunos de los Estados miembros más afectados, como Francia e Italia⁶⁴— solicitó en sus Conclusiones de verano de 2011 el establecimiento de un mecanismo “*para hacer frente a circunstancias excepcionales que pusieran en peligro el funcionamiento general de la cooperación de Schengen, sin menoscabar el principio de libre circulación de las personas*”. La Comisión recogió

⁶³ Obligado, posiblemente, por las exigencias de suficiente precisión e incondicionalidad en el mandato a las que se supedita la invocación del principio de eficacia directa, y que no pueden predicarse fácilmente de una disposición tan general como el artículo 6.3 TUE.

⁶⁴ Procede recordar en este punto la carta remitida a la Comisión por el presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, y el presidente del Consejo de Ministros italiano, Silvio Berlusconi, llamando la atención de la institución sobre lo asfixiante de la situación. Más información en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/26/internacional/1303817202.html>

el guante y publicó en septiembre del mismo año —junto con la Comunicación «Gobernanza de Schengen - Refuerzo del espacio sin controles fronterizos en las fronteras interiores»— dos propuestas normativas que hoy, una vez adoptadas, se han convertido en los Reglamentos 1053/2013 del Consejo y 1051/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo. Normas estas que han comportado a la par —en su letra y su implementación práctica— avances y caballos de Troya que se pasan a exponer.

- Reglamento 1053/2013 del Consejo: En virtud de esta norma se establece un nuevo mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, que sustituye el anterior procedimiento basado en la revisión entre pares por un sistema del que “*los Estados miembros y la Comisión serán responsables conjuntamente*”, si bien asimétricamente, por cuanto atribuye a la Comisión la facultad de coordinación general sobre “*el establecimiento de los programas de evaluación anuales y plurianuales, la redacción del cuestionario y la preparación del calendario de visitas, la conducción de las visitas y la redacción de los informes de evaluación y de las recomendaciones*” (artículo 2). La objetivación del procedimiento es un avance que puede colegirse del papel protagonista de la Comisión, y que se ve reforzado por la responsabilidad que le confiere el artículo 14 respecto de la aprobación definitiva de los informes que resultan de las evaluaciones correspondientes, si bien queda por otro lado atemperado al establecer el artículo 15 que los Estados miembros participarán junto con la Comisión en la redacción de las recomendaciones que, finalmente, habrán de inspirar la acción de las autoridades nacionales evaluadas. Recomendaciones que, en último término, son aprobadas unilateralmente por el Consejo. En todo caso, este reglamento reviste especial interés desde la óptica de los caballos de Troya por cuanto constituye un ejemplo paradigmático de las tensiones en el equilibrio institucional post-Lisboa. Tal y como explicita la Comisión al presentar⁶⁵ la reforma del paquete de gobernanza Schengen, “*El Parlamento Europeo y el Consejo examinarán estas propuestas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (codecisión)*”. Sin embargo, durante presidencia danesa del Consejo JAI, los Estados miembros acordaron un cambio en el fundamento del Derecho primario sobre el que la Comisión propusiera la adopción del reglamento. De una propuesta normativa que originalmente debiera haberse tramitado por el artículo 77 TFUE — regido por el método comunitario—, se pasó a un reglamento de artículo 70 TFUE, que reza “*el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros,*

⁶⁵ Véase el enlace http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1036_es.htm

de las políticas de la Unión contempladas en el presente título [Título V TFUE sobre el ELSJ]”, que —como se apuntó más arriba— contempla un mero deber de información al Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales sobre el “*contenido y los resultados de esta evaluación*”. Un cambio que suscitó duras críticas por parte de la Eurocámara⁶⁶ y que plantea dudas en la medida en que el tenor del artículo recuerda que su objetivo es “*en particular (...) [el de] favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo*”, un ámbito del ELSJ poco relacionado con la evaluación Schengen, más aún al confrontar este precepto con normas especiales como el artículo 77.

De cualquier modo, y tal y como apunta la Comisión en su «Quinto informe de evaluación del espacio Schengen»⁶⁷, la puesta en marcha del mecanismo de supervisión continúa a buen ritmo y pueden esperarse las primeras evaluaciones para principios de 2015, tras la constitución el pasado mes de enero de la Comité previsto en el artículo 21.

- Reglamento 1051/2013, de modificación del Código de Fronteras Schengen (CFS) —aprobado a su vez por Reglamento 562/2006—, por el que se modifican los criterios y procedimientos para la reintroducción de los controles en las fronteras interiores: contiene las medidas en que más claras resultan las suspicacias de los Estados miembros a la hora de ceder cotas de soberanía. Y es que aun a pesar de que desde círculos académicos se señale que «The new measures introduce greater control of the sovereignty clause within EU law and, in consequence, an advance of communitisation», resulta también innegable que, a lo largo de sus casi treinta años de existencia, «the option for Member States to reintroduce internal border control is a *sine qua non* for their participation in the Schengen agreement»⁶⁸. Tal y como reseña la Comisión en su Quinto informe, esta es una cláusula a la que los Estados miembros han hecho uso con cierta frecuencia⁶⁹. En línea con esta dualidad, deben confrontarse las siguientes disposiciones del reglamento:

⁶⁶ Ver <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20120607STO46433/html/Reforma-de-Schengen-debate-de-urgencia-en-el-PE-tras-ser-excluido-del-proceso>

⁶⁷ Informe disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290292/_com_com%282014%290292_es.pdf

⁶⁸ Pascoau, Y. para European Policy Centre “*The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach*”, 2013, disponible en http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4011_schengen_governance_package.pdf

⁶⁹ Según apunta la Comisión, entre el 1 de noviembre de 2013 y el 30 de abril de 2014 hubo dos casos en que los Estados miembros restablecieron temporalmente los controles en sus fronteras interiores: Polonia y Países Bajos acudieron a lo previsto en el artículo 23 CFS con motivo de la celebración de la Conferencia sobre el Cambio Climático de Varsovia y la Cumbre de Seguridad Nuclear de La Haya, respectivamente. Esta es una práctica habitual entre los Estados miembros: España acudió también a esta salvaguardia con motivo de la celebración de la reunión del Consejo de Gobierno del BCE celebrada en Barcelona en mayo de 2012.

- Mientras que la propuesta de Reglamento⁷⁰ proponía una redacción del artículo 24 CFS por la que, en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, se depositaba en la Comisión el poder de adoptar —a iniciativa del Estado miembro concernido o incluso de oficio— un acto de ejecución por el que se restablezca el control fronterizo en las fronteras interiores; la versión definitiva conserva la competencia en el nivel nacional (suspensiones por un máximo de treinta días, prorrogables hasta sumar no más de seis meses) y se contenta con exigir al Estado miembro una justificación —atendiendo a los criterios sentados en el nuevo artículo 24.1 CFS—, mientras que se reconoce a la Comisión y al resto de Estados miembros la posibilidad de emitir un dictamen sobre la decisión de restablecimiento de controles fronterizos, de solicitar consultas con el Estado proponente, así como «the opportunity to appeal to the Court of Justice when (...) a state reintroduces border control without having convinced its partners of the necessity and proportionality»⁷¹.
- El significado político de esta reducción de competencias que la Comisión se había arrogado en la propuesta —aun atemperado por la puntualización que se realizará más adelante— se realiza al tomar en consideración que la propuesta ya preveía una cláusula de soberanía respecto de los restablecimientos de los controles “*en los casos que requieran actuación inmediata*” (artículo 25 CFS), cuya activación se reservaba a los Estados miembros. De nuevo aquí el Consejo conseguiría reunir la unanimidad requerida para, en primer lugar, eliminar la potestad exclusiva de la Comisión para prorrogar esta medida; y para, en segundo lugar, ampliar el plazo del restablecimiento de los controles fronterizos por esta vía, que si en la propuesta de reglamento se limitaba a un máximo de cinco días (prorrogables hasta sumar dos meses), ha terminado aprobándose con este tope duplicado, hasta los diez días.
- Tan sólo para los restablecimientos de controles fronterizos “*en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores*” (artículo 26 CFS, por plazos de hasta seis meses prorrogables hasta en tres ocasiones por igual periodo máximo) se prevé la adopción de una recomendación comunitaria, del Consejo a propuesta de la Comisión —que actuará de oficio o a instancias de un Estado miembro—.

Tampoco en este caso, sin embargo, se preservan los equilibrios propios de la integración, por cuanto la recomendación no debe ser seguida necesariamente por el Estado miembro impelido, quedando salvaguardada la

⁷⁰ Visitar <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0560&from=EN>

⁷¹ Pascoau, Y. *Op. Cit.*

integridad soberana. Lo que comporta, a su vez, que la evaluación Schengen adoptada por el Reglamento 1053/2013 pierda efectividad, por cuanto es el resultado de dicha evaluación lo que justifica la mayor participación de las instituciones, como apunta el considerando 9 del Reglamento 1051/2013: las circunstancias excepcionales que constituyen el supuesto de hecho para la aplicación del artículo 26 CFS se apreciarán *“en el contexto de un proceso riguroso de evaluación de conformidad con los [antes mencionados] artículos 14 y 15 del Reglamento (UE) n o 1053/2013, en la medida en que dichas circunstancias representen una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior en ese espacio o en partes del mismo”*.

Además de caballos de Troya en las modalidades de suspensión del espacio sin fronteras interiores, debe entenderse el llamamiento que realiza el considerando 10 del Reglamento 1051/2013 como un intento de contener los instintos más proteccionistas de los Estados miembros, al recordar que *“antes de adoptar una recomendación de restablecimiento temporal de los controles fronterizos en determinadas fronteras interiores, conviene estudiar convenientemente y en profundidad la posibilidad de recurrir a medidas dirigidas a hacer frente a la situación subyacente”*, medidas basadas en el artículo 80 TFUE y que incluyen tanto la intervención de agencias especializadas de la UE (FRONTEX, EUROPOL) como programas de apoyo técnico y financiero. Una mención justificada en vista de la práctica de la Unión, con ejemplos tan ilustrativos como las tensiones vividas entre Francia e Italia en 2011 que se mencionaban anteriormente; el montaje de una operación estrictamente nacional⁷² por parte de Italia para hacer frente al drama de la inmigración ilegal hacia Lampedusa; o las carencias en solidaridad denunciadas por el Presidente del Gobierno⁷³ en los peores momentos de la crisis de la verja de Ceuta y Melilla —aun teniendo presente la salvedad de que, de hecho, las ciudades autónomas no se incluyen dentro del espacio Schengen—.

A fin de compensar el relato, y como comentario propicio para el cierre del presente escrito precisamente por ofrecer un curioso contrapunto, cabe también denunciar el uso que las instituciones comunitarias podrían hacer de sus prerrogativas en caso de que —previando la aparición de recelos soberanos entre los Estados miembros— actúen más allá de lo aconsejable

⁷² Si bien es cierto que esta misión se apoya en la estructura de intercambio de información EUROSUR, lanzada en virtud de Reglamento 1052/2013 y encomendada a Frontex.

y se verá complementada con el proyecto de operación Frontex PLUS que la agencia quiere lanzar a partir del próximo mes de noviembre. Ver <http://www.lavanguardia.com/vida/20140905/54414707218/la-ce-insiste-en-que-frontex-plus-solo-complementara-a-mare-nostrum.html>

⁷³ Ver <http://www.elmundo.es/espana/2014/02/28/531092cf22601d6b0b8b4578.html>

por la prudencia, e incluso la buena fe. Como señala el profesor Pascoau en su escrito, «The proposal [de Reglamento 1051/2013] was both politically unacceptable for the Member States and difficult to uphold on a legal level. Indeed, article 72 TFEU states that the responsibility for the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security is incumbent upon Member States. If the reintroduction of border control is based on a threat to public policy, as proposed by the Commission, the decision to reintroduce control at internal borders falls upon the Member States»⁷⁴. Además, se recuerda en otro punto, el proyecto inicial de reglamento 1051/2013 concitaría el rechazo de un buen número de parlamentos nacionales en el marco del Mecanismo de Alerta Temprana diseñado en el ya mencionado Protocolo n.º 2 al TUE y TFUE, al entenderse vulnerados los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La lección aquí estaría en reconocer que, para hacer avanzar el proyecto europeo de integración, tan indeseables son los caballos de Troya que vienen identificándose como la sustitución de la persuasión y la corresponsabilización de los Estados miembros por la política de los hechos consumados y la proposición de proyectos de máximos, por mucho que de su rechazo se desee que nazca un avance, aun al precio de forzar el compromiso de los Estados miembros y de estirar el Derecho primario más allá del marco en que fue concebido.

⁷⁴ Pascoau, Y. *Op. Cit.*

BIBLIOGRAFÍA

Renedo Zalba, A. “*La evolución de los poderes legislativos y presupuestarios del Parlamento Europeo*”, 2007. Cuadernos de la Escuela Diplomática – nº36.

Bar Cendón, A. “*La UE: De la economía a la política, pasando por el Derecho*”, 2013, (disponible en <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/TRC/article/view/11781/11228>)

Vilariño Pintos, E. “*La construcción de la UE*”, 1996. Ed. Arco Libros.

Corbett, R. y Méndez de Vigo, I. “*Informe sobre el Tratado de Lisboa*”, 2009. Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0013+0+DOC+XML+V0//ES>)

García-Margallo, J.M. y Méndez de Vigo, I. “*La Apuesta Europea: de la moneda a la Unión Política*”, 1998. Ed. Política Exterior.

Naïr, S. “*El desengaño europeo*”, 2014, Ed. Galaxia Gutenberg.

Pérez-Bustamante González, R. “*Historia política y jurídica de la UE*”, 2008. Ed. EDISOFER.

Jürgen Habermas, “*The Crisis of the European Union: A Response*”, 2011. Ed. Cambridge, Polity Press.

Molina, I. y Steinberg, F. para RI Elcano, “*La nueva gobernanza de la zona euro: hoja de ruta a corto, medio y largo plazo*”, (disponible en http://www.rea-institutoelcano.org/wps/wcm/connect/ef27c60048cead9d8f43bf9437ec6e7e/ARI141-2011_Molina_Steinberg_hoja_ruta_gobernanza_euro.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ef27c60048cead9d8f43bf9437ec6e7e)

Tamames Gómez, R. “*La Unión Bancaria Europea*”, publicado en http://www.republica.com/2014/06/25/la-union-bancaria-europea-ii_821754/

Villarino Marzo, C. “*Un mundo en cambio: Perspectivas de la política exterior de la UE*”, 2009, Ed. Icaria.

Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D. “*Instituciones y Derecho de la UE*” 2010, Ed. Tecnos.

UI –The Swedish Institute of International Affairs–, IAI –Istituto Affari Internazionali–, PISM –The Polish Institute of International Affairs, RI Elcano, “*European Global Strategy*” (disponible en <http://www.euglobalstrategy.eu/>)

Krajewsk, M. “*Informe sobre la pregunta si el previsto Tratado de Libre Comercio entre la UE y Perú y Colombia se ha de concluir como acuerdo mixto*”, (disponible en http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/TLC_UE_y_Peru_y_Colombia_acuerdo_mixto_ES.pdf).

Grevi, G. para el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, “*CFSP and Energy Security*”, (disponible en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep06-12.pdf>).

Universidad de Gotemburgo “*Environmental Security in the European Union: Can epistemic communities explain the incorporation of environmental aspects in the CFSP in the EU?*”, (disponible en https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/17856/1/gupea_2077_17856_1.pdf).

Fernández Sola, N. “*La política exterior y la proyección externa de la UE. impacto de los trabajos de la convención europea*”, (disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=496722&orden=0&info=link>).

Lehne, S. “*The Ambition Deficit: Why the EU Still Punches Below its Weight*”, (disponible en <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=45811>).

Salomón González, M. para CIDOB, “*La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos*”, (disponible en <http://www.cidob.org/es/content/download/31334/478802/file/45-46salomon.pdf>).

de Burca, G. para el Instituto Universitario de Estudios Europeos, “*EU External Relations: the Governance mode of Foreign Policy*”, (disponible en <http://www.idee.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%2062%20UE%20%282%29.pdf>).

“*Manual del Servicio Europeo de Acción Exterior*”, 2013, Ed. MAEC.

Dennison, S. “*Los Estados pequeños, a la vanguardia*”, (disponible en <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/3469721-los-estados-pequenos-la-vanguardia>).

Olesti Rayo, A. “*El espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la UE*”, 2012, (disponible en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3937817.pdf>).

Fernández Rozas, J.C. para Revista Jurídica Española La Ley, “*El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea*”, 2004.

Rodríguez, J.M. y Sorroza Blanco, A. para Real Instituto Elcano “*El ELSJ y la próxima Presidencia española de 2010*”, (disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari173-2009).

Freixes Sanjuan, T. “*Derechos fundamentales en la UE. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales*”, (disponible en <http://www.ugr.es/~redce/REDCE4/articulos/02freixes.htm>).

Budó, G. para CIDOB “*EU common values at stake: Is article 7 TEU an effective protection mechanism?*”, 2014, (disponible en http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos/documents_cidob_nueva_epoca/eu_common_values_at_stake_is_article_7_teu_an_effective_protection_mechanism).

Sanz Caballero, S. “*Crónica de una adhesión anunciada: algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la UE al convenio europeo de derechos humanos*”, 2011, (disponible en la web [http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/5385/1/Crónica de una adhesión anunciada_algunas notas sobre la negociación de la adhesión de la UE al CEDH.pdf](http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/5385/1/Crónica_de_una_adhesión_anunciada_algunas_notas_sobre_la_negociación_de_la_adhesión_de_la_UE_al_CEDH.pdf)).

Pascoau, Y. para European Policy Centre “*The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach*”, 2013, (disponible en http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4011_schengen_governance_package.pdf).

