

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 58**

**Selección de memorias
del curso selectivo
de funcionarios de la
Carrera Diplomática 2016**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA 2016**

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA 2016**



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-12015-2017

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

LA PCSD COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. PRESENTE Y FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN MISIÓN DE GESTIÓN DE CRISIS	15
<i>Jorge Lucini Serrano de Haro</i>	
AGRADECIMIENTOS	19
ABREVIATURAS	21
NOTA PREVIA	23
Estructura y observaciones	23
Método	25
I. INTRODUCCIÓN.....	27
II. LA PCSD COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.....	31
II.1. El debate sobre determinadas herramientas jurídicas de la PCSD.	31
La cooperación estructurada permanente	31
Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad.....	34
II.2. La nueva Estrategia Global de la Unión Europea.....	43
Proceso de elaboración y valoración	43
Aspectos esenciales de la nueva Estrategia	46
II.3. La situación del mercado de defensa y la Agencia Europea de	
Defensa	48
El estado general de la defensa europea en la actualidad	48
Presupuesto en defensa europea en el año 2015	50
La Agencia Europea de Defensa.....	52
Otros ámbitos de cooperación armamentística	61
II.4. La PCSD en el marco de las relaciones entre la UE y la OTAN.	62
Observaciones generales.....	62
Evolución de la relación. Los Acuerdos Berlín Plus	63
Otros ámbitos de cooperación	65
II.5. El <i>Brexit</i> y sus consecuencias para la PCSD	67

	Las grandes líneas de la relación del Reino Unido con la defensa europea	67
	Consecuencias del <i>Brexit</i>	68
III.	LAS MISIONES Y OPERACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DE ESPAÑA	71
III.1.	Nuevos factores y debates en torno a las misiones y operaciones. Generalidades	71
	El vínculo entre la seguridad y el desarrollo	71
	El vínculo entre seguridad interior y exterior: la coherencia entre los diversos instrumentos de la Unión	72
	La reforma del sector de la seguridad y el desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo	74
III.2.	La cultura estratégica de la UE y de España: percepción de las misiones y operaciones.....	79
	¿Existe una cultura estratégica europea?.....	79
	La cultura estratégica en España: la visión española de la PCSD y sus misiones y operaciones.....	81
	Las cifras globales de la participación de España en misiones y operaciones internacionales y, en particular, de la Unión Europea	82
III.3.	Las misiones y operaciones de la Unión.....	84
VI.	CONCLUSIONES.....	103
VI.	BIBLIOGRAFÍA.....	105
 LA UNIÓN DE LA ENERGÍA: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LAS INTERCONEXIONES		
	<i>Ricardo González Peña</i>	115
I.	INTRODUCCIÓN	
II.	EL PROYECTO DE UNIÓN DE LA ENERGÍA	119
A.	Antecedentes y contexto	123
B.	Justificación.....	123
C.	Contenido	124
1.	Seguridad de suministro.....	125
2.	Crear un Mercado Interior de la Energía	125
3.	Eficiencia energética:	126
4.	Política de descarbonización de la economía a largo plazo.	127
5.	Investigación e innovación.....	128
D.	Valoración.....	129
III.	EL MERCADO DE LA ELECTRICIDAD.....	132
A.	Relevancia del sector.	133

	Página
B. Cambios que está viviendo el sector y cómo afectan a su funcionamiento y diseño.....	133
C. Diseñar un nuevo mercado de la electricidad que responda a los desafíos	135
1. Mejoras en el funcionamiento del mercado y señales para la inversión.....	138
2. Renovables.....	139
3. Adecuación de la generación:.....	141
4. Los consumidores y el papel de la demanda.....	145
5. Enfoque regional.....	149
IV. EL SECTOR DEL GAS EN LA UE.....	153
A. Relevancia del gas natural, situación actual.....	155
B. Marco normativo (evolución e iniciativas dentro del marco de la Unión de la Energía).....	155
C. La diversificación como respuesta al desafío de la seguridad de suministro.....	156
1. Nuevas rutas.....	166
2. Gas natural licuado (GNL)	166
D. Valoración.....	170
V. LAS INTERCONEXIONES.....	174
A. Marco general	177
1. Evolución.....	177
2. Marco normativo para los proyectos de interconexión.....	177
3. Financiación de las infraestructuras.....	180
B. Interconexiones eléctricas	182
1. El objetivo de interconexión eléctrica del 10%	183
2. Funcionamiento y ventajas:	184
3. Situación de España	185
C. Las interconexiones de gas	187
1. Funcionamiento de las interconexiones.....	188
2. Situación actual de España	189
VI. CONCLUSIONES.....	190
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	195
VIII. MATERIAL ADICIONAL CONSULTADO Y OTROS RECURSOS	199
A. Material adicional.....	207
B. Artículos de prensa:.....	207
C. Conferencias y charlas (vídeos disponibles en línea).....	212
D. Entrevistas personales.....	213
IX. ANEXOS.....	215

EL AUGE DEL ISLAM POLÍTICO EN EL MAGREB. RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS. ACTITUD DE ESPAÑA .	243
<i>Raúl de la Rosa Machado</i>	

RESUMEN	245
1. INTRODUCCIÓN.....	247
2. ISLAM Y POLÍTICA. CONSIDERACIONES GENERALES	251
3. EL SURGIMIENTO DEL ISLAMISMO Y SU EXPANSIÓN POR EL MAGREB	261
4. EL ISLAM POLÍTICO MAGREBÍ Y LA REACCIÓN DEL PODER ANTE ÉL.....	269
A. Argelia	272
B. Libia	275
C. Marruecos	279
D. Mauritania.....	282
E. Túnez.....	286
5. LA POSTURA DE ESPAÑA ANTE ESTE FENÓMENO.....	291
6. CONCLUSIONES.....	295
BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS	299

PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EXTRANJERO. ESTUDIO COMPARADO EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO Y PROPUESTAS ÚTILES ..	303
<i>Luis González Vayá</i>	

I. INTRODUCCIÓN	305
II. CAPÍTULO I: CONCEPTOS GENERALES	309
1. Qué es el voto exterior	309
2. Quién puede votar.....	310
3. Cómo se vota.....	314
4. Qué se vota.....	319
5. Dónde se vota.....	319
6. Participación del votante exterior	322
7. Voto electrónico.....	324
8. Historia del voto exterior	328
III. CAPÍTULO II: EL SISTEMA ESPAÑOL.....	331
1. Evolución histórica	331
2. El voto exterior tras la reforma de la LO 2/2011	335
3. Normativa vigente.....	337
4. Efectos de la reforma	328

	Página
5. La respuesta social	340
6. Las propuestas de los partidos	342
IV. CAPÍTULO III: DERECHO COMPARADO	347
1. Alemania	347
2. Argentina.....	350
3. Australia	352
4. Austria.....	352
5. Brasil.....	355
6. Canadá	356
7. Estados Unidos.....	358
8. Estonia.....	359
9. Francia.....	360
10. Italia	362
11. Portugal.....	364
12. Reino Unido	366
13. Suiza.....	368
V. CONCLUSIÓN	373
VI. BIBLIOGRAFÍA	379

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ASISTENCIA Y PROTECCIÓN CONSULAR PRESTADA A LOS CIUDADANOS POR LAS ADMINISTRACIONES EXTERIORES DE LOS PAÍSES OCCIDENTALES CON DEMOCRACIAS AVANZADAS: ENSEÑANZAS PARA ESPAÑA	387
<i>Helena Escorial López</i>	

I. INTRODUCCIÓN	391
II. LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULARES. CUESTIONES PREVIAS.....	393
A. La regulación española	395
III. LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULARES A CIUDADANOS DETENIDOS EN EL EXTERIOR	397
A. La política española de asistencia y protección consular prestada a los detenidos españoles en el extranjero.....	399
B. El modelo anglosajón.....	405
C. La práctica consular en países de la Europa Continental....	412
1. El modelo alemán.....	412
2. El sistema italiano	415
3. La práctica consular francesa.....	418
D. El ejemplo nórdico de Suecia	421

	Página
E. Conclusiones.....	423
IV. OTROS MODOS DE ASISTENCIA CONSULAR.....	427
A. El caso español.....	428
B. El modelo anglosajón.....	431
C. La práctica consular en países de la Europa continental.....	435
1. El modelo alemán.....	436
2. El sistema italiano.....	437
3. La práctica consular francesa.....	439
D. El ejemplo nórdico de Suecia.....	441
E. Conclusiones.....	442
V. CONCLUSIÓN FINAL: ENSEÑANZAS PARA ESPAÑA.....	447
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	451

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA. ANÁLISIS DEL ACTUAL FENÓMENO MIGRATORIO, RESPUESTA Y ESCENARIOS DE FRACTURA O INTEGRACIÓN PARA LA UNIÓN Y LOS ESTADOS MIEMBROS, CON ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA.....	455
--	------------

Marc Sánchez Ruiz

INTRODUCCIÓN.....	459
1. ANÁLISIS DEL ACTUAL FENÓMENO MIGRATORIO.....	461
1.1 Marco teórico: migrantes y refugiados.....	462
1.2 Precedentes y la actual crisis migratoria en Europa.....	464
1.2.1 Precedentes a la crisis migratoria en Europa.....	464
1.2.2 La actual crisis migratoria.....	466
1.3 Migrantes, rutas principales y destino.....	467
1.3.1 Los tres grandes grupos de migrantes.....	467
1.3.2 Las rutas migratorias.....	473
1.3.3 Destinos de los migrantes.....	477
1.4 Migrantes, rutas y flujos hacia España.....	479
2. LA RESPUESTA DE LA UE: NATURALEZA, EVOLUCIÓN Y ESFERAS DE ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA.....	481
2.1 La política migratoria como modelo de transgubernamentalismo en la construcción europea.....	481
2.2 Evolución de la política migratoria de la Unión.....	483
2.3 Las tres esferas de la política migratoria europea.....	486
2.3.1 La esfera de la libre circulación y de la gestión de las fronteras exteriores.....	486

2.3.2	La esfera del Asilo, la protección subsidiaria y la protección temporal.....	495
2.3.3	La esfera de la gestión de la inmigración.....	504
2.4	El modelo migratorio español: control fronterizo, asilo e integración.....	512
2.4.1	El “modelo español” de gestión fronteriza	512
2.4.2	España y la protección internacional	513
2.4.3	España en la esfera de la gestión de la inmigración legal y la lucha contra la ilegal.....	515
3	ESCENARIOS DE FRACTURA, VENTANAS DE OPORTUNIDAD.....	517
3.1	La integración de los inmigrantes y la integración de Europa.....	518
3.2	Nacionalismo o Solidaridad	521
3.3	Una cultura de política exterior europea y las relaciones con los países de vecindad: ¿líderes o cautivos?	523
3.4	Fracturas entre Estados miembros y nuevos ejes de poder en la Unión.....	525
3.5	España: riesgos y oportunidades de la crisis migratoria	527
	CONCLUSIONES	531
	BIBLIOGRAFIA	533

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA PCSD COMO ELEMENTO CENTRAL
DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.
PRESENTE Y FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN
DE ESPAÑA EN MISIONES DE GESTIÓN DE CRISIS**

JORGE LUCINI SERRANO DE HARO

A mis padres y mi hermana.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la inestimable contribución de Joaquín Ortiz Escobar y otros miembros y colaboradores del Ministerio de Defensa; de Ricardo Díez-Hochleitner Cousteau, José Manuel Rodríguez Martínez, Eduardo Carrasco Arana, Enrique Mora Benavente, Elena Gómez Castro, Pedro Antonio Serrano de Haro y otros miembros y colaboradores del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; de Félix Arteaga Martín del Real Instituto Elcano; y del Coronel Félix Blanco y de la Torre, el Capitán de Navío Ignacio García Sánchez y la analista María José Campillo García, del Ceseden.

A todos ellos les agradezco su tiempo, sus aportaciones y sus puntos de vista.

ABREVIATURAS

AED	Agencia Europea de Defensa
AR	Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad
ARYM	Antigua República Yugoslava de Macedonia
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
CCM	Comandante Civil de la Misión
CCPE	Capacidad Civil de Planeamiento y ejecución
CGO	Cuartel General Operativo
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea
CONOPS	Concepto de Operaciones
COPS	Comité Político y de Seguridad
DCSD	Desarrollo de Capacidades en apoyo de la Seguridad y el Desarrollo
EBTID	Estrategia para la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa
EGUE	Estrategia Global de la Unión Europea
EEUU	Estados Unidos
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EMUE	Estado Mayor de la Unión Europea
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
I+D	Investigación y Desarrollo
LoI	<i>Letter of Intent</i>
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MFP	Marco Financiero Plurianual
OCCAR	<i>Organisme Conjoint de Coopération en matière d'armement</i>
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPLAN	Plan de Operaciones
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESD	Política Exterior de Seguridad y Defensa
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PIB	Producto Interior Bruto
RCA	República Centroafricana
RDC	República Democrática del Congo

RPAS	<i>Remotely Piloted Aircraft Systems</i>
RSS	Reforma del Sector de la Seguridad
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEO	Unión Europea Occidental
UAV	<i>Unmanned Aerial Vehicle</i>

NOTA PREVIA

Estructura y observaciones

Este trabajo está estructurado en dos grandes capítulos que siguen la formulación del título. El primero aborda determinados aspectos de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD en lo sucesivo) de la Unión Europea (UE en adelante), desde determinadas herramientas jurídicas tras la reforma del Tratado de Lisboa a la nueva Estrategia Global de la Unión, la situación del mercado de defensa europeo y de la Agencia Europea de Defensa (AED, en adelante), las relaciones con la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN en lo sucesivo) y el efecto del *Brexit* sobre la PCSD. La segunda parte analiza los debates actuales, la financiación y la puesta en marcha de las misiones y operaciones de la Unión, que también se enumeran. Asimismo, incluye la contribución de España a ellas y el futuro de su papel en la PCSD.

Como se puede ver, estos apartados apenas cubren una parte de todo lo que es la PCSD. ¿Por qué estos temas y no otros? Sin lugar a dudas es esta la pregunta más difícil a la que se ha tenido que responder antes de empezar a elaborar este trabajo. La enormidad del tema de la PCSD, incluidas sus misiones y operaciones y la contribución de España a ellas, ha obligado a tener que escoger entre dos posibilidades. La primera era realizar un análisis superficial de los aspectos más conocidos de la PCSD, dedicando apartados a asuntos como la historia, las disposiciones jurídicas más conocidas de los Tratados o las estructuras de la PCSD, que gozan todos ellos —bendición o maldición, según se mire— de una sobrea-bundancia de información. La capacidad para aportar algo de valor añadido en estos asuntos era, consiguientemente, limitada.

La segunda opción era intentar hacer un estudio con algo más de profundidad de los temas más relevantes de la actualidad, habida cuenta del momento de excepción en que se encuentra la Unión Europea hoy día. De ahí los asuntos abordados, que, entre otros elementos, tienen en común su enorme actualidad e importancia, por cuanto de ellos realmente depende el futuro de la PCSD. Esto explica que, por ejemplo, se haya tratado la cooperación con la OTAN pero

no con otras organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU en lo sucesivo), la Liga Árabe o ASEAN, también consideradas estratégicas por el Consejo de la Unión Europea. O que, para poder examinar en detalle las cláusulas de solidaridad y defensa mutua, se hayan dejado fuera del análisis los artículos más comúnmente usados de la PCSD.

Han existido también complicaciones de orden cronológico. Se ha hecho el máximo esfuerzo por retransmitir el estado de todas las cuestiones abordadas con la mayor actualidad a fecha de agosto de 2016, pero a veces las únicas fuentes disponibles eran anteriores. Algunos asuntos, como el *Brexit*, son de tanta actualidad a la par que incierta evolución que este trabajo apenas ha podido contribuir resumiendo las opiniones más extendidas sobre la cuestión y conjeturando al respecto, lo que, como diría T. S. Eliot en el primero de sus *Cuatro cuartetos*, se trata de una “abstracción/que siempre será una posibilidad perpetua/solo en un mundo de especulación”. No cabe duda de que puede venir el mes de septiembre y, a la luz de unos acontecimientos u otros, radicalmente alterar el mundo de la PCSD de nuevo.

Por último, han existido complejidades espaciales. La limitación de extensión ha llevado a optar, una vez más siguiendo el criterio de actualidad e importancia, por un análisis más detallado de las misiones y operaciones de la Unión en curso que de aquellas que ya han tocado a su fin. No ha permitido entrar a considerar, más que en cifras globales, la participación de España en misiones y operaciones no vinculadas con la PCSD, que además no guardaban un vínculo estrecho con la primera parte del trabajo.

Muy a pesar de lo que en su día advertía Enrique Mora¹, actual Director General de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC en lo sucesivo), de nuevo por limitaciones espaciales se ha pretendido huir de los largos debates lingüísticos sobre la PCSD: ¿qué es seguridad, qué defensa y qué política de defensa? ¿Qué es integración y qué construcción europea? Donde ha correspondido, como en la parte de las misiones y operaciones, se han hecho precisiones al respecto sobre las consecuencias prácticas de estos debates. La eterna cuestión de las fronteras y límites de la PCSD —lo que es Política Exterior y de Seguridad Común (PESC en adelante) sin ser PCSD así como lo que es la acción de la Unión sin ser PESC— se ha resaltado donde era pertinente pero quedaba fuera de la ambición y extensión de este trabajo aportar un análisis de esta cuestión. Donde ha sido necesario, se han aportado definiciones concretas y sucintas de los conceptos menos familiares.

¹ “No se dejen engañar por los nombres: ni la PESC es una política exterior, ni la PESD es una política de defensa” en ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O: *Cuadernos de Estrategia 145 — La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, pág. 15.

Método

Para la elaboración de este trabajo se han consultado una gran cantidad de fuentes escritas, tanto en formato físico como en Internet, desde manuales y libros a artículos, informes, estudios, revistas, trabajos, tesis doctorales y otras publicaciones, principalmente de órganos oficiales como el MAEC, el Ministerio de Defensa (y en particular el Centro de Estudios Superiores de la Defensa) o las Instituciones y otros organismos de la Unión Europea, desde la Comisión o el Consejo hasta el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Agencia Europea de Defensa, a numerosos *think tanks* como el Real Instituto Elcano, el *European Council on Foreign Relations*, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, el *Istituto Affari Internazionali* o *Carnegie Europe*.

También han tenido una importancia fundamental, en particular en los temas de mucha actualidad sobre los que versan pocas fuentes escritas, las numerosas entrevistas mantenidas, tanto por teléfono como en persona, con diversos funcionarios públicos y otras personas que trabajan para los órganos referidos en el párrafo anterior.

I. INTRODUCCIÓN

El mundo ha cambiado a pasos agigantados en los últimos años, lo cual se ha traducido en una situación nueva, compleja en extremo y decisiva para la Unión Europea. Bastan dos ilustraciones: por un lado, en octubre de 2014 el Ejecutivo Juncker se presentaba como la “Comisión de la última oportunidad”. Por otro, donde la Estrategia de Seguridad de la UE del 2003 comenzaba con las palabras “Europa nunca ha sido tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”, la reciente Estrategia Global de la Unión Europea lo hace así: “[v]ivimos en tiempos de crisis existencial, dentro y fuera de la Unión Europea. Nuestra Unión está amenazada. Nuestro proyecto europeo [...] está siendo cuestionado”.

La PCSD no puede ignorar la realidad en que vive la UE actualmente ni tampoco puede quedarse atrás. En todo ello juega un papel esencial. Esto a pesar de que hasta ahora no ha sido el elemento central de la construcción europea, honor que ha correspondido a otros impulsos como el económico. En palabras de Félix Arteaga, la PCSD “ha demostrado ser escasamente común, solo tiene un poco de política, algo más de seguridad y casi nada de defensa”². No obstante, se trata de una política en constante cambio y construcción, en la cual se abren en la actualidad más oportunidades que nunca, sin pasar por alto sus eternas dificultades. Según Javier Solana³, “la política de seguridad y defensa de la UE es uno de los elementos más complejos de articular dentro del proyecto europeo”.

En esta encrucijada en que parece estar la UE, donde el proyecto europeo o sigue adelante en la época más difícil que ha visto o se estanca y resquebraja lentamente, se están produciendo una serie de debates, cambios y novedades en la Unión en general y en la PCSD en particular, que pueden resultar en un impul-

² ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia Global de la UE? ... déjela ahí”, pág. 2.

³ SOLANA, Javier: “Los límites no resueltos de Europa y los nuevos poderes mundiales”, pág. 17.

so decisivo para el proyecto europeo. Del resultado de estos debates, cambios y novedades, que se abordan en este trabajo, depende en parte el porvenir de Europa. En la resolución de muchas de las amenazas y desafíos actuales para la UE —terrorismo, vecindad cada vez más convulsa, crisis de los refugiados, nuevas formas de guerra en el Este, gran desafección ciudadana interna— la PCSD está pasando a jugar un papel cada vez más importante y puede por tanto constituirse como uno de los elementos centrales de la construcción europea en un siglo XXI por ahora turbulento.

Es al término de la Segunda Guerra Mundial cuando se produce un punto de inflexión radical en el que Europa pasa de defenderse de sí misma (Westfalia, Utrecht, Viena, Versalles) a intentar defenderse a sí misma: el intento fallido de fundar la Comunidad de Defensa Europea se subsana, solo parcialmente, con la modificación de la Unión Europea Occidental (UEO en adelante) en 1954 tras su creación seis años antes. A partir de los años 70, mientras se iba avanzando en la integración en otros ámbitos, la entonces Comunidad Económica Europea pone en marcha unos instrumentos puramente intergubernamentales de política exterior que son la base de la actual PCSD. Tras la Cooperación Política Europea lanzada en esa época, los impulsos de defensa y seguridad se intensifican tanto con las reformas de los Tratados de los años 90 como a través de la UEO. El Consejo de esta última organización, formalmente ajena a la UE, creó las conocidas como misiones Petersberg en junio de 1992, antecedente de las actuales misiones y operaciones de la PCSD.

Con el Tratado de Lisboa se produce, además del asunto nada menor del reconocimiento expreso de la personalidad jurídica de la Unión, una reforma adicional que marca el paso de la anterior Política Exterior de Seguridad y Defensa a una Política Común que “forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común” y que “[o]frece a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares”, como declara el artículo 42.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE en adelante). Notable es, entre otros elementos, que en su formulación posterior a Lisboa los Tratados ya no incluyan mención alguna a la UEO.

En este contexto, se proveyó a la UE de un marco jurídico-normativo que traducía los impulsos políticos del Consejo Europeo⁴ en numerosos instrumentos, unos mejorados y otros nuevos, para cumplir el mandato general de la Unión en el ámbito de su proyección exterior, contenido en el artículo 3.5 TUE, así como los principios básicos que rigen la PESC, recogidos en el artículo 21.1. Todo esto todavía en gran medida, como señala el artículo 31, dentro del tradicional carácter intergubernamental de los asuntos de defensa y seguridad que, como

⁴ ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O: *op. cit.*, pág. 73.

regla general, obliga a la toma de decisiones por unanimidad⁵. Ello produce un particular marco institucional que otorga gran peso a la voluntad política de los Estados miembros y no de la UE como tal y en el que los órganos protagonistas son, principalmente, el Consejo Europeo y el Consejo. El primero de estos podrá decidir por unanimidad, conforme al artículo 42.2, el paso de una política común de defensa a una defensa común y por consiguiente al gran ideal de un ejército europeo.

No obstante, la Comisión cada vez tiene más importancia en la PCSD, sobre todo a raíz de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la ampliación de competencias del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR de ahora en adelante), que es Vicepresidente de la Comisión, Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, encabeza el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE en lo sucesivo) y preside también la Agencia Europea de Defensa. Otras Instituciones, como el Parlamento Europeo, tienen un papel muy reducido en este ámbito, a pesar de que vienen reclamando mayor protagonismo desde hace tiempo. El Tribunal de Justicia de la UE o el Tribunal de Cuentas prácticamente no tienen competencias en este ámbito más allá de la delimitación entre los elementos PESC y el resto de ámbitos de acción de la Unión, en el caso del primero, o el control de los gastos del presupuesto de la UE, en el caso del segundo.

⁵ A pesar de ciertos mecanismos de flexibilización, como la cooperación estructurada permanente o el sistema de núcleos duros, que se analizan más adelante.

II. LA PCSD COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

II.1. EL DEBATE SOBRE DETERMINADAS HERRAMIENTAS JURÍDICAS DE LA PCSD

La cooperación estructurada permanente

La cooperación reforzada es un procedimiento que permite que un número de Estados “establezcan una integración o cooperación avanzada en un ámbito de las estructuras europeas sin la participación de los demás Estados miembros”⁶. Se introdujo por vez primera en el Derecho de la UE con el Tratado de Ámsterdam para favorecer la flexibilidad y los avances de un proyecto de integración cada vez más complejo y con más participantes⁷. Siguiendo esta filosofía, en el ámbito de la defensa el Tratado de Lisboa incorpora la posibilidad de que algunos Estados miembros refuercen su colaboración militar mediante la creación de una “cooperación estructurada permanente”. Dicho mecanismo —que constituye “la iniciativa más innovadora de la PCSD”⁸ y que ya se contemplaba en la nonata Constitución Europea— aparece regulado en los artículos 42.6 y 46 del TUE y en el Protocolo 10 adjunto a los Tratados.

Según el artículo 1 de dicho Protocolo, los países interesados en crear una cooperación estructurada permanente deben cumplir dos condiciones fundamentales, a saber: incrementar de manera intensiva capacidades de defensa que permitan el desarrollo de contribuciones nacionales y su participación en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos militares y

⁶ http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/enhanced_cooperation.html?locale=es, última consulta agosto de 2016.

⁷ “Conscientes de que la superación de una nueva etapa del desarrollo de la política europea de seguridad y defensa conlleva un esfuerzo decidido por parte de los Estados miembros dispuestos a realizarla”, como dice la Introducción del Protocolo 10.

⁸ PÉREZ RUÉ, Luis Miguel: *Monografía - Defensa de los intereses de España en la PCSD a partir de la creación del SEAE; necesidad de un enfoque integral*, pág. 14.

en la actividad de la AED en materia de desarrollo de capacidades de defensa, investigación, adquisición y armamento; y tener la capacidad, *a más tardar en 2010*⁹, de aportar unidades de combate y apoyo logístico para las tareas mencionadas en el artículo 43 TUE en un plazo de cinco a 30 días y para un periodo de entre 30 y 120 días. Estas tareas se refieren a los seis tipos de misión u operación que puede realizar la Unión Europea y que se enumeran en la segunda parte de este trabajo.

La cooperación estructurada permanente es, ante todo, una fórmula que, como dice explícitamente el artículo 42.6, no afecta al sistema de los núcleos duros regulado en el artículo 43 y analizado en la parte de esta memoria relativa a las misiones y operaciones, donde la iniciativa parte del Consejo y no de una serie de Estados miembros que, según el artículo 42.6, “cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes”. Y es que estos exigentes mínimos para poder participar son esenciales, como recoge el artículo 46.3 §2, entre otros motivos porque diferencian las cooperaciones estructuradas permanentes de las cooperaciones reforzadas tradicionales, donde no se requiere cumplir unos mínimos para crearla o acceder a ella.

Cuando un Estado considere que cumple las condiciones exigidas en el artículo 1 del Protocolo 10 puede pedirle al Consejo¹⁰ sumarse a la cooperación estructurada permanente; el Consejo decidirá por mayoría cualificada donde solo los ya Estados participantes tendrán voto. Asimismo, si un Estado deja de cumplirlos, el Consejo puede suspender su participación, como establece el artículo 46.4. Por último, cualquier Estado participante puede decidir libremente salirse con solo la notificación al Consejo, como recoge el artículo 46.5. Las posibilidades de suspensión y salida tienen también una regulación distinta de la que rige las cooperaciones reforzadas tradicionales y “ponen de manifiesto una concepción variable de la propia composición de la cooperación estructurada que resulta menos evidente de apreciar en el caso de cooperaciones reforzadas”¹¹.

En cuanto al procedimiento de creación, los Estados que deseen fundar una cooperación notifican su intención al Consejo y al AR; el primero de estos, en plazo de tres meses y tras consultar al AR, decidirá por mayoría cualificada la creación de esta cooperación estructurada permanente. Menos en los casos ya indicados, el Consejo se pronuncia en el marco de la cooperación estructurada permanente siempre por unanimidad de los Estados participantes, como regula el artículo 46.6, lo cual “puede tranquilizar a quienes han manifestado su inquietud

⁹ Cursiva propia.

¹⁰ Ya no al Consejo Europeo, como sí recogía el texto de la Constitución Europea.

¹¹ ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O, *op. cit.*, pág. 89.

por que, en el marco de una cooperación estructurada permanente, un grupo de países pudiera lanzar una misión por propia iniciativa en nombre de la UE¹².

El artículo 2 del Protocolo 10 recoge también una serie de compromisos que vinculan a los Estados que participan en una cooperación estructurada permanente, a saber: cooperar para lograr objetivos de inversión en equipos de defensa; aproximar sus instrumentos de defensa; tomar medidas concretas para fomentar una mayor y más flexible coordinación entre sus fuerzas nacionales; cooperar para paliar las deficiencias en el mecanismo de desarrollo de capacidades; y participar en el desarrollo de programas comunes o europeos de grandes equipos de defensa en el marco de la AED.

Notable es, por otro lado, el papel que el artículo 3 del Protocolo 10 otorga a la AED a la hora de evaluar las contribuciones de los Estados participantes. La Agencia está obligada a elaborar un informe anual y “la evaluación podrá servir de base para las recomendaciones y decisiones del Consejo adoptadas de conformidad con el artículo 46”.

Cabe mencionar, por último, que ninguna cooperación estructurada ha sido puesta en práctica hasta la fecha. Algunos autores como Juan Carlos Martín Torrijos incluso consideran que es poco más que una declaración de intenciones y que es difícil, vistas las reticencias de más de un Estado miembro, que en un futuro cercano se pueda desarrollar este tipo de cooperación¹³. Ello a pesar de que es una fórmula que goza de amplio consenso y cuya necesidad es cada vez más evidente. Las opiniones sobre su importancia varían, aun así. Como señala Natividad Fernández Sola, era una de las prioridades de la Presidencia Española del Consejo en 2010, como país que “dispone de las capacidades y voluntad requeridas para participar en estas fórmulas”¹⁴. Jean-Yves Haine¹⁵, hace más de diez años, reflexionaba que podría ofrecer un valioso marco en el que cambiar la dinámica de la defensa europea. Más recientemente, Sven Biscop y Jo Coelmont¹⁶ proponían, además de los criterios iniciales, una conferencia de generación de fuerzas permanente y una mayor cooperación multinacional. Todo ello para asegurar el buen funcionamiento de este mecanismo que podría, según los mismos autores, aportar notables ventajas a la PCSD: mayor y mejor inclusión, coordinación, rentabilidad, evaluación, contribución militar y participación en

¹² PÉREZ RUÉ, Luis Miguel: *op. cit.*, pág. 15.

¹³ CORDÓN SCHARFHAUSEN, Carlos; MARTÍN TORRIJOS, Juan Carlos; REAL, Bénédicte; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; y TREVIÑO RUIZ, José María: *Cuadernos de Estrategia 167 - Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa*, pág. 82..

¹⁴ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *REEI n.º 10 - “La Presidencia de España del Consejo de la Unión Europea. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa”*, pág. 5.

¹⁵ <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/a-new-impetus-for-esdp/>, última consulta agosto 2016.

¹⁶ BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: *ISS Opinion - Permanent Structured Cooperation: In Defence of the Obvious*, pág. 2.

misiones en el extranjero para finalmente cumplir las expectativas creadas por la Estrategia Global de la UE.

Numerosos autores, *think tanks* e instituciones incluso han visto en la cooperación estructurada permanente la forma de impulsar una integración en materia de defensa y seguridad, el “primer paso para hacer efectivo el desarrollo de la PCSD”¹⁷. Esta parece ser la visión del Consejo Europeo así como del Parlamento Europeo; en su Resolución de 12 de marzo de 2015, donde aborda el informe anual de la AR al Parlamento, “hace hincapié en que todavía no se han explotado plenamente varias disposiciones del Tratado de Lisboa como [...] el artículo 46 del TUE (sobre la cooperación estructurada permanente)” y anima a los Estados miembros a usarlo y al AR a fomentarlo. La cooperación estructurada permanente es también mencionada expresamente como una de las prioridades de la Comisión Juncker en el punto 9 de su agenda política “Un nuevo comienzo para Europa”. Así se han pronunciado también desde Javier Solana¹⁸ al partido CDU alemán¹⁹. Podría constituir el “germen a largo plazo del verdadero Ejército Europeo”²⁰.

Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad

Los valores de asistencia mutua y solidaridad en la UE: elementos comunes y diferencias entre ambas cláusulas

Las cláusulas de asistencia mutua, regulada en el artículo 42.7 TUE, y de solidaridad, contemplada en el 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE en adelante), son dos importantes innovaciones del Tratado de Lisboa, ya previstas en la Constitución Europea, que suponen un importante paso adelante en PCSD, incluso más desde la activación de la primera de ellas por Francia tras los atentados de París en noviembre de 2015. Son figuras con importantes elementos conceptuales en común pero también notables divergencias jurídicas y prácticas.

Aunque la palabra “solidaridad” se utiliza para designar únicamente a la segunda de estas dos cláusulas, la regulada en el artículo 222 TFUE, lo cierto es que el espíritu que subyace a ambas cláusulas es el mismo, así como el contexto internacional en que surgen (nueva arquitectura de seguridad europea, mayor amenaza terrorista y replanteamiento de relaciones con la OTAN). Como señala

¹⁷ DE ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco; GARCIA SERVET, Rubén; HIDALGO GARCÍA, María del Mar; PASCUAL DE LA PARTE, Nicolás; POWELL SOLARES, Charles; ROVINA MARDONES, Erik y RUPEREZ RUBIO, Francisco Javier: *Cuadernos de Estrategia 177 - UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y estabilidad mundiales*, pág. 67.

¹⁸ SOLANA, Javier (dir.): “*More Union in European Defence*”, pág. ii.

¹⁹ Punto 4 de su Plan para la defensa europea, de 20 de agosto de 2015.

²⁰ PÉREZ RUÉ, Luis Miguel, *op. cit.*, pág. 14.

Natividad Fernández Sola²¹, la solidaridad y el reconocimiento del interés mutuo están en el origen de la creación de la Comunidad Europea, con un papel importante en el proceso de integración de acuerdo con las ideas de los Padres Fundadores. La Constitución Europea llegaba incluso a hablar, en su artículo I-40, de una PESC “basada en el desarrollo de la solidaridad política mutua de los Estados miembros, en la identificación de los asuntos que presenten un interés general y en la consecución de una convergencia cada vez mayor de la actuación de los Estados miembros”. Así y todo, la solidaridad es un concepto complejo, sin dimensión normativa claramente delimitada ni conceptualización consensuada, lo cual hace que para algunos, más que un axioma, se trate de una noción disputada. Los autores Ferreira-Pereira y Groom²² identifican tres tipos de solidaridad desde la aprobación del Tratado de Ámsterdam: la europeísta (que aboga por la extensión de la solidaridad al campo militar, algo que está a medio camino entre un espejismo y una realidad en la UE actual); la atlántica o trasatlántica (que considera que la solidaridad debe necesariamente ser reflejo, tanto político como en defensa, de la relación con Estados Unidos); y la solidaridad limitada o condicionada (propia de los países neutrales). Estos tres tipos pueden encontrarse en el conjunto de las dos cláusulas. Significativo es que ambas tengan su base jurídica esencial en la misma previsión del TUE, el artículo 21.2 cuando subraya la defensa de los valores de la UE, “sus intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad” como objetivo básico. En resumen, “se trata de las dos facetas de una misma solidaridad [...] mientras la cláusula de solidaridad dispondría de todas las posibilidades para desarrollarse en el interior, la de asistencia mutua implicaría esa misma solidaridad pero en el exterior. No se olvide que los Tratados modificados gozan del mismo valor jurídico, y, por ende, tienen que ser interpretados de forma conjunta”²³.

Según Antonio Missiroli, estas dos cláusulas se diferencian también de otras de carácter más prescriptivo de los Tratados, ya que requieren voluntad política para ser activadas además de capacidad operacional para su implementación efectiva²⁴.

No obstante y como se verá a continuación al analizar los pormenores del régimen jurídico de cada cláusula, las diferencias prácticas son notables. La cláusula de solidaridad no implica un compromiso de defensa colectiva, como sí lo hace el artículo 42.7 TUE. Su importancia, por tanto, “es limitada”²⁵. Asimismo, en la respuesta al artículo 42.7 la intervención de la UE como tal mediante

²¹ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “*Les clauses d’assistance mutuelle et de solidarité du traité sur l’Union européenne: contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques*”, pág. 203.

²² Citados por FERNÁNDEZ SOLA, Natividad, en *op. cit.* pág. 205.

²³ RUBIO GARCÍA, Dolores: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*, pág. 14.

²⁴ MISSIROLI, Antonio: *ISSUE Alert 50/2015 - After Paris: Why (Now) the Lisbon Treaty*, pág. 2.

²⁵ *Ibid.*, pág. 205.

sus Instituciones es prácticamente inexistente, todo lo contrario del artículo 222 TFUE, lo cual revela una naturaleza distinta que es una diferencia básica entre ambas cláusulas: las obligaciones derivadas del 42.7 TUE son fundamentalmente políticas mientras que las del 222 son principalmente jurídicas. Su distinto lugar de regulación es, a estos efectos, profundamente ilustrativo: la cláusula de asistencia mutua se encuentra en la parte dedicada a la PCSD del TUE, política tradicionalmente y todavía notablemente intergubernamental; la cláusula de solidaridad, sin embargo, queda recogida en el TFUE, texto que incorpora la esencia de los dos pilares ya comunitarizados de Maastricht, en la Parte Quinta, dedicada a la acción exterior de la Unión, sin mención particular a la PCSD.

La cláusula de asistencia mutua

— *Regulación jurídica y marco conceptual*

Derivada del antiguo artículo 5 del Tratado de la UEO26 y regulada en el artículo 42.7 TUE, la cláusula de asistencia mutua²⁷, una de las más destacadas innovaciones del Tratado de Lisboa, hace de la UE una organización de defensa colectiva. Es, según Francisco de Aldecoa Luzárraga, “el elemento fundamental” de la PCSD “y que incluso implica la defensa territorial”. A partir de su entrada en vigor, los veintiocho de la UE pasan de ser socios a aliados, y de ellos los veintidós que también lo son de la OTAN, doblemente aliados²⁸.

Su inclusión fue particularmente apoyada por una serie de Estados, como Grecia, que buscaban un nivel adicional de defensa mutua, más allá del tradicional de la OTAN, así como otros más partidarios de una comunitarización de la PESC que veían que esta cláusula podría fomentar la cooperación en materia de defensa. De hecho, en el texto del Tratado Constitucional, la cláusula aparece como parte de la cooperación estructurada permanente. Estas expectativas, sin embargo, se vieron rebajadas con Lisboa. En cualquier caso, con ella se da un paso esencial en la dirección de la PCSD que certifica el paso de una Europa que antaño se atacaba a sí misma a una Europa que aspira a defenderse a sí misma.

El apartado prevé expresamente que “si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. Son tres las observaciones importantes al respecto: se habla de “agresión armada” y no de “ataque armado”, como sí hace

²⁶ “En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, les prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole”.

²⁷ Mejor que “cláusula de defensa mutua” por la libertad de respuesta que permite a los otros Estados miembros, según FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *op. cit.*, pág. 204.

²⁸ DE ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, *op. cit.*, pág. 69.

el artículo 5 del Tratado de Washington, lo cual denota una actualización lingüística. En segundo lugar, la mención a que la respuesta es posterior al ataque armado y de acuerdo con la doctrina de legítima defensa, que recoge el debate sobre el uso conforme o no al Derecho internacional de la defensa preventiva y anticipada²⁹ y la prohibición de la primera. Por otro lado, y de manera muy significativa para España, la expresión “en su territorio” no comporta las limitaciones territoriales pertinentes al territorio europeo o territorio del Atlántico Norte que sí observan los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington. Esto significa, ni más ni menos, que incluye Ceuta y Melilla, lo cual no ocurre con la Alianza (que sí cubre las Islas Canarias, no obstante).

Acto seguido aparecen dos reservas no menores: la primera recoge que ello es “sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros”, expresión que se redacta teniendo en mente la política tradicional de neutralidad de algunos Estados miembros de la UE (que además no lo son de la OTAN), como Irlanda o Suecia, y que permitió la supe- ración de sus reticencias. Por otro lado, el segundo párrafo del artículo establece que “los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado Atlán- tico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta”, previsión que aborda las complejas relaciones UE-OTAN que se analizan en un capítulo posterior de este trabajo. Sea como fuere, algunos como la profe- sora Mariola Urrea Corres³⁰ entienden que esta reserva a favor de la Alianza At- lántica debería implicar —contrariamente a las consideraciones francesas, como se verá a continuación— que el artículo 5 del Tratado de Washington es “de uso preferente (además de permanente y automático) y, en consecuencia, desplazaría cualquier potencial utilización de la cláusula descrita en el TUE siempre que el Estado que sufre la agresión sea un Estado OTAN y siempre, obviamente, que tal ataque se efectúe en el ámbito de aplicación territorial del citado Tratado”.

— Puesta en práctica

Precisamente es esta cláusula una de las innovaciones de la PCSD que mayor impacto práctico ha tenido hasta el momento tras su invocación por Francia des- pués de los atentados del Daesh en París el 13 de noviembre de 2015. Lo hizo el Ministro de Defensa francés, Jean-Yves Le Drian, en una reunión con sus homó- logos en el Consejo de la UE el 17 de noviembre de 2015. El Presidente François Hollande lo había anunciado un día antes pero generando dudas en la prensa

²⁹ Del inglés “*preemptive*”.

³⁰ ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O: *op. cit.*, pág. 92.

sobre si se trataría de la cláusula de asistencia mutua o de solidaridad. El 24 de noviembre, Francia presentaba en el Comité Político y de Seguridad (COPS en adelante) sus peticiones operacionales. El hecho de que haya sido Francia el primer país en usarla no está desprovisto de significado, dada su proyección militar tanto hacia dentro como hacia fuera del continente.

Las razones para invocar la cláusula fueron varias: permitía subrayar la gravedad de la situación y transmitir, en cierto modo, que los ataques no eran contra Francia como tal, sino contra Europa y la forma europea de vida. La emoción producida por el atentado así como la aprobación de la Resolución 2249 del Consejo de las Naciones Unidas³¹ una semana después lograron generar un clima de solidaridad entre los gobiernos y opiniones públicas europeas. En segundo lugar, la invocación consiguió o al menos intentó conseguir una mayor participación de los países de la UE en la lucha contra Daesh y las operaciones de Francia y la UE en África.

Por otro lado, es interesante un análisis de por qué Francia eligió esta disposición y no la cláusula de solidaridad, que habría sido la elección más natural al mencionar esta expresamente el caso de ataque terrorista. Según Tardy, porque no vio superadas sus capacidades de respuesta (como exige el artículo 4 de la Decisión que regula la cláusula de solidaridad, analizada más adelante) y porque la solidaridad que pretendía era más bien hacia fuera en operaciones de la PCSD que una respuesta interna. De hecho, Francia solicitó tres tipos de apoyo bilateralmente: participación en la coalición internacional contra el Daesh; asistencia de tipo logístico, de inteligencia o de capacidades de reabastecimiento a la Operación Chammal de apoyo aéreo a las fuerzas iraquíes en su lucha contra Daesh; y ayuda a los despliegues franceses, ya fuera en el marco de la ONU, de la UE o nacionales, en Mali y República Centroafricana.

También, al responder a una lógica intergubernamental y no de la UE, se evitaba la introducción de un nuevo elemento de debate menos de ocho meses antes del referéndum sobre el *Brexit*. Por último, una “virtud escondida”³² del 42.7 es que su implementación no exige necesariamente que la UE juegue un papel central en la respuesta, lo cual ofrece una flexibilidad, una mayor rapidez de actuación y un mayor control del proceso deseados por París. Es más, los apoyos se han articulado mediante acuerdos bilaterales aunque bajo el impulso de las Instituciones europeas y el artículo ni menciona a la UE, lo cual deja en

³¹ Resolución que “condena inequívocamente los horribles ataques” terroristas recientes y otros ataques del Daesh, recuerda que el Frente Al-Nusra y otros grupos asociados a Al Qaeda siguen constituyendo una amenaza para la seguridad internacional y exhorta a los Estados miembros con capacidad para ello “a que adopten todas las medidas necesarias” de conformidad con el Derecho internacional para prevenir y reprimir dichos actos y a redoblar sus esfuerzos para reducir el flujo de combatientes extranjeros.

³² TARDY, Thierry: *op. cit.*, pág. 1.

evidencia su lógica intergubernamental y no institucional, aunque no por ello tienen que quedar las Instituciones totalmente al margen³³.

Como señalan Antonio Missiroli³⁴ y Natividad Fernández Sola³⁵, se trata de un acto esencialmente de apoyo político que puede que no produzca una continuación operacional coordinada. Los propios Le Drian y Federica Mogherini, en una rueda de prensa tras el Consejo de Asuntos Exteriores de 17 de noviembre de 2015, declararon que la invocación del artículo 42.7 era “un acto político”. Las consecuencias de este carácter son considerables por cuanto suponen una exclusión del ámbito jurisdiccional de control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por un lado, y por otro generan una paradoja: si se trata de un Estado grande, será más difícil presionarlo políticamente para que asista, mientras que si es un Estado pequeño su contribución no será determinante.

Son varias las razones también por las que París optó por esta cláusula en lugar del artículo 5 del Tratado de Washington. Esencialmente, reflejan la tradicional lógica menos atlantista de Francia y giran en torno a una mayor flexibilidad de respuesta que pueda combinar esfuerzos militares y civiles no necesariamente centrados en la lucha contra el Daesh. Por su juventud y por tratarse de la UE y no de la OTAN, el 42.7 no tiene las repercusiones que generaría la activación del artículo 5, que sí produciría una respuesta militar automática. Además, Francia temió que la segunda activación en la historia del Tratado de la Alianza pudiera minar los esfuerzos de aproximación tanto a Rusia como a los países árabes y el proceso de paz en Siria en el contexto de las negociaciones en Viena³⁶. Por último, porque la coalición de Estados que ataca al Daesh no se inscribe en el marco de la OTAN, sino que es un grupo *ad hoc*.

En resumen, aunque quizás estas respuestas se habrían dado independientemente de la invocación del artículo, no cabe duda de que fue un catalizador, abrió una serie de perspectivas nuevas para la defensa europea que muestran que la PCSD existe y se aplica. Ha permitido despejar ciertas dudas que existían con anterioridad sobre cómo se procedería en la aplicación práctica de la cláusula de asistencia mutua, si bien no todas. Como señalaba el Parlamento Europeo³⁷, es necesario que el “Consejo Europeo [...] impulse un mayor desarrollo de la cláusula”, puesto “que el establecimiento de orientaciones y medidas prácticas para la activación de la cláusula de defensa mutua en el futuro sigue siendo una prioridad urgente”. Incluso después de su primera puesta en práctica, el artículo sigue suscitando dudas sobre el contenido real de la obligación para los Estados

³³ Entrevista telefónica con SERRANO DE HARO, Pedro Antonio, el 18 de agosto de 2016.

³⁴ MISSIROLI, Antonio: *ISSUE Alert 50/2015 - After Paris: Why (Now) the Lisbon Treaty*, pág. 1.

³⁵ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *op. cit.*, pág. 210.

³⁶ http://www.ecfr.eu/paris/post/note_sur_l'article_42.7, última consulta agosto de 2016.

³⁷ Puntos 6 y siguientes de la Resolución de 21 de enero de 2016 sobre la cláusula de defensa mutua.

miembros que tienen que prestar asistencia y sobre la automaticidad de esta, que no precisa de un acuerdo político previo. No obstante, conviene relativizar el carácter automático de la cláusula tanto por su origen histórico (concebida en la Constitución Europea como una fórmula de flexibilidad tipo *opt-in*) como por la reserva que incluye respecto de la política de defensa de los países neutrales.

Sea como fuere, si bien en noviembre de 2015 Francia era el único país europeo que participaba en los ataques al Daesh en territorio sirio, las muestras de apoyo se han multiplicado desde entonces y han combinado tanto faceta civil (apoyo a protección civil, misiones de policía de la UE, intercambio de inteligencia o cooperación antiterrorista sobre todo en relación con el reciente Centro contra el Terrorismo de Europol) como militar (que el Consejo Europeo ha clasificado en: contribuciones a operaciones de bombardeo aéreo en Irak y Siria, apoyo logístico a estas operaciones, asistencia a operaciones francesas en África, apoyo a misiones de la UE y apoyo a operaciones de la ONU).

El Reino Unido, por ejemplo, ha considerado, tras la cumbre bilateral con Francia en Amiens el 3 de marzo de 2016, apoyar la Operación Barkhane y comenzó operaciones de bombardeo aéreo contra Daesh en Siria poco después de los atentados de París. Ello tras la aprobación de la Cámara de los Comunes el 2 de diciembre de 2015, más de dos años después de que la misma le denegará al Gobierno la autorización para intervenir contra El Assad. Dos días más tarde, el Bundestag aprobaba el envío de una fragata de apoyo al portaaviones Charles de Gaulle, capacidades aéreas de reabastecimiento, aviones de inteligencia y un aumento del apoyo al entrenamiento de los *peshmerga* kurdos (operaciones que involucraban a más de 1.200 personas en total). Bélgica también envió una fragata de apoyo, que se retiró a principios de enero, al portaaviones Charles de Gaulle. Suecia aprobó asistencia de carácter logístico (municiones y elementos de transporte). Otros como los Bálticos o Eslovaquia, preocupados inicialmente por una cláusula que no sabían lo que iba a demandar de ellos, aumentaron sus contribuciones a las operaciones en África. Lituania, por ejemplo, envió 40 soldados a la misión de la ONU en Mali, la MINUSMA.

Por su parte, la situación de Gobierno en funciones en España ha hecho que Francia no haya dirigido ninguna petición expresa de apoyo, si bien España ha subrayado su ya notable contribución a la lucha contra el terrorismo y su implicación en todas las operaciones militares de la Unión.

Aun así, a la luz de las peticiones francesas y de los anuncios de apoyo por parte de otros Estados miembros, “algunos expertos consideran que el resultado de las negociaciones bilaterales tras la activación de la cláusula del artículo 42.7 TUE es bastante decepcionante”³⁸, lo cual refleja una divergencia de prioridades

³⁸ Documento informativo del Consejo Europeo sobre la activación del artículo 42.7, abril de 2016, pág. 3.

de política exterior y una ausencia de consenso estratégico. Para Daniel Keohane, por ejemplo, el hecho de que París haya optado por esta cláusula y las respuestas muy distintas en intensidad de los varios Estados miembros ilustra lo que él llama la paradoja de la defensa europea: por un lado hay un llamamiento, que se intensifica con el tiempo, a una PCSD más activa y eficaz pero por otro, el interés en la mayoría de las capitales europeas por esta política ha ido decayendo³⁹.

La cláusula de solidaridad

— Regulación jurídica y marco conceptual

Regulada en el artículo 222 TFUE, esta cláusula es otra notable innovación del Tratado de Lisboa en materia de PCSD⁴⁰, como también lo es el uso de la expresión “espíritu de solidaridad”. Prevista ya en el texto de la Constitución Europea, se había recogido tras los atentados del 11 de marzo en Madrid en el Punto 5 de las Conclusiones de la presidencia al Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de marzo de 2004, que remitía a la Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo del mismo 25 de marzo del Consejo Europeo y su Declaración adicional sobre la Solidaridad contra el Terrorismo, donde la cláusula se anunciaba operativa. Subyace en ella la voluntad, en línea con la Cumbre de Praga de 2002 de la OTAN y la opción estratégica de EEUU tras el 11 de septiembre, de luchar contra el terrorismo no solo hacia fuera sino también hacia dentro, movilizandolos todos los recursos a disposición de la UE, perspectiva promovida con determinación⁴¹ por la Presidencia Española de 2002 desde el Consejo Europeo de Sevilla de junio de ese año.

La disposición recoge en su primer apartado que tanto la UE como sus Estados miembros actuarán conjuntamente si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o sufre una catástrofe natural o de origen humano. “La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga”, prosigue el artículo, “incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para: prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano”. El apartado segundo establece que en

³⁹ KEOHANE, Daniel: “*The Paradox of EU Defence Policy*”, pág. 1.

⁴⁰ Pero, como señala María de la O URREA CORRES en *op. cit.*, pág. 93, es una cláusula difícil de clasificar, por cuanto únicamente de su localización en el TFUE y no en los artículos 42 a 46 del TUE, se debería concluir que no es un instrumento de la PCSD sino otro más de la acción exterior de la UE, impresión que debe corregirse cuando se aborda la seguridad desde su doble faceta interior y exterior.

⁴¹ FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *op. cit.*, pág. 214.

caso de ataque terrorista o catástrofe natural o humana y a petición de las autoridades políticas del país, “los demás Estados miembros le prestarán asistencia”, obligación claramente jurídica que se coordina en el Consejo.

El tercer apartado impulsa al Consejo a regular esta figura (una de las prioridades de la Presidencia Española de 2010), lo cual se tradujo en la Decisión del Consejo 2014/415/UE⁴². Esta clarifica, en su considerando 5, que la aplicación de la cláusula debe basarse, si posible, en instrumentos existentes. El artículo 2 establece que se empleará ya se origine el ataque o catástrofe en territorio de la UE o no, pero solo se aplicará en el territorio (incluidos espacios marítimos) de los Estados miembros e incluso en alta mar en caso de que se vean afectadas infraestructuras situadas en las aguas territoriales, zona económica exclusiva o plataforma continental de un Estado miembro.

Importante es el artículo 4.1, por cuanto fija un prerequisite para poder invocar la cláusula, que en parte explica, como ya se ha visto, por qué Francia optó por el artículo 42.7 TUE en vez del 222 TFUE. Y es que el Estado miembro víctima solo puede invocar el artículo si “tras haber utilizado las posibilidades ofrecidas por los medios e instrumentos existentes a escala nacional y de la Unión, considera que la crisis desborda claramente las capacidades de respuesta de que dispone”. En esta concesión al principio de subsidiariedad reside una condición básica de aplicación de la cláusula. El artículo 5, por otro lado, establece que el Consejo “asumirá la dirección política y estratégica de la respuesta de la Unión”, otra de las razones por las cuales Francia prefirió la cláusula, más intergubernamental, del artículo 42.7 TUE. La Comisión, como muestra del carácter menos intergubernamental del artículo 222, juega un papel importante en todo el proceso.

— *Puesta en práctica*

Esta figura está regulada con más detalle que la cláusula del 42.7 TUE, pero no ha sido invocada formalmente todavía. No obstante, y dada su naturaleza eminentemente jurídica, la intervención incorrecta o la falta de intervención de las Instituciones o de cumplimiento por parte de otro Estado miembro puede generar un control por parte del TJUE.

Existen dudas prácticas que apuntan, entre otras cosas, a la posibilidad del uso de la fuerza. Natividad Fernández Sola señala que “en caso de un ataque terrorista, la puesta en común de capacidades civiles y militares no implicaría el uso de la fuerza”, y ello lo demuestra la ausencia de mención al artículo 51 de la Carta de la ONU, que sí aparece en el texto del artículo 42.7 TUE. El uso de la fuerza encuentra su encaje jurídico en otros puntos de los Tratados, como los

⁴² De 24 de junio de 2014, relativa a las modalidades de aplicación por la Unión de la cláusula de solidaridad.

artículos 42.7 o 43 TUE. Las capacidades militares en el marco del artículo 222 TFUE, por tanto, serían más bien de control de fronteras, protección de infraestructuras vitales o evacuación. En este contexto, surgen también dudas sobre el uso de medios militares dentro de la UE, laguna jurídica en los Tratados. La coordinación de las capacidades de protección civil, competencia únicamente de apoyo, coordinación y complemento, como explicita el artículo 6.f) TFUE, suscita también notables problemas, aunque se van desarrollando instrumentos de mayor cooperación en el Marco Financiero Plurianual (MFP en adelante) 2014-2020, como el Mecanismo de Protección Civil, la creación en 2013 del Centro de Coordinación de Reacción Urgente o los sistemas de información, comunicación y alerta Argus, Cecis y Hedis. Existe también incertidumbre en torno a la distinción que se debería hacer a efectos de las competencias de la UE, en caso de activación de la cláusula, entre las actuaciones que pertenecen a JAI, como actividades de prevención, y las que son propias de la PCSD, como las militares⁴³.

II.2. LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Proceso de elaboración y valoración

El 28 de junio de 2016 y tras notables dudas por su cercanía con el *Brexit*, la Alta Representante, Federica Mogherini, presentaba la nueva estrategia de política exterior de la Unión bajo el nombre de “Visión compartida, acción común: Una Europa más fuerte. Una Estrategia Global para la Política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea”⁴⁴. Cumplía así con el mandato encargado por el Consejo Europeo de 2013 y con su propia visión estratégica personal: en su comparecencia antes de ser nombrada ante el Parlamento el 6 de octubre de 2014, habló ya de lo mucho que había cambiado el mundo desde la anterior estrategia⁴⁵. Cuando apenas llevaba tres meses en el cargo hizo público su deseo de una nueva estrategia con ocasión de la 51ª Conferencia de Seguridad de Múnich.

Basta comparar el comienzo de la Estrategia de 2003⁴⁶ con la de 2016, como se comentaba anteriormente, para darse cuenta de lo mucho que necesitaba la Unión una renovación en este campo: “Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea”. En cambio, el inicio de la Estrategia Global (EGUE en adelante) habla de crisis existencial, cuestionamiento del proyecto europeo y amenaza a la Unión. Parecen dos eras distintas. Solo han pasado trece años.

⁴³ CALDUCH CERVERA, Rafael, citado por RUBIO GARCÍA, Dolores, en *op. cit.* págs. 460-464.

⁴⁴ Traducción propia.

⁴⁵ El Documento Solana o “Una Europea segura en un mundo mejor”, aprobada el 12 de diciembre de 2003 por el Consejo Europeo y actualizada en el Consejo Europeo de diciembre de 2008.

⁴⁶ MISSIROLI, Antonio (ed.): *Towards an EU Global Strategy*, pág. 116.

Robert Cooper, uno de los principales artífices de la Estrategia de 2003, se preguntaba⁴⁷ por el objetivo básico del nuevo documento. El de 2003 era claro: curar las heridas que había generado la profunda división en la UE en torno a la Guerra de Irak. Es probable que el principal propósito de la EGUE no sea una revisión de la de 2003 —que también, en ciertos aspectos—, sino aportar coherencia a una política exterior donde cada vez existen más actores, instrumentos, políticas y enfoques. La propia AR, en el Preámbulo, subraya que la palabra “global” no tiene un significado puramente geográfico, sino que también se refiere a la “gran variedad de políticas e instrumentos que la Estrategia promueve”, desde la lucha contra el terrorismo a las oportunidades de empleo o el desarrollo sostenible.

Aunque todavía es pronto, las primeras valoraciones sobre la EGUE han sido por lo general positivas, si bien parte de ellas provienen de *think tanks* europeos que han colaborado en su elaboración. Algunas voces algo más críticas, como la del profesor Félix Arteaga⁴⁸, señalan que la cercanía de la presentación de la Estrategia al *Brexit* ha hecho que esta pasara relativamente desapercibida. Además, y al revés que en 2003, “el Consejo solo ha tomado nota de la Estrategia, sin endosarla, lo que parece condenarla a la irrelevancia [...]; al menos [en 2003] los jefes de Estado y de Gobierno cuidaron las formas y premiaron el documento con cierta solemnidad”. Las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2016 recogían cuatro puntos en la parte tercera dedicada a las relaciones exteriores de los cuales ni siquiera el primero era sobre la EGUE, sino sobre Libia. El segundo, el punto 20, solo señalaba que “El Consejo Europeo se ha congratulado de la presentación” de la EGUE e invitaba a proseguir la labor. No obstante, se prevén conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de octubre de 2016 sobre la EGUE.

También existen dudas sobre el hecho de llamarla “estrategia” en vez de “visión”, ya que “la propia Estrategia aplaza la fijación del nivel de ambición, las misiones y capacidades necesarias a una futura subestrategia del Consejo Europeo. Esta separación entre medios y fines [...] refleja que, en realidad, esos documentos son más visiones, reflexiones sobre la acción exterior europea y sus objetivos deseables”. La elaboración de una verdadera estrategia, como las estrategias nacionales, precisa contar con unos medios que, en el caso de la AR, a menudo no tiene o no controla, sino que lo hacen los Estados miembros. Aun así, según el mismo profesor, se trata de una notable mejora en comparación con el año 2003: el documento de Mogherini recoge el acervo en la materia y contiene elementos de autocritica que no estaban presentes en el de Solana.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ ARTEAGA MARTÍN, Félix: *op. cit.*, primer párrafo.

Otros autores, como Wolfgang Wosolsobe⁴⁹ o Daniel Fiott⁵⁰ señalan que parte del éxito de la EGUE dependerá de su coordinación con otros procesos de planeamiento, ya sean proyectados o existentes y que se analizan más adelante, como el Plan de Acción de Defensa Europea, la Acción Preparatoria o el Programa Europeo de Investigación en Defensa, y de la aproximación de los ciclos de planeamiento nacionales. También señalan que la EGUE podría haber analizado con mayor claridad los tipos de conflicto y de acción para los que debería estar preparada la UE.

Jan Techau, por su parte⁵¹, echa en falta más sinceridad sobre la política de ampliación, que aparece como un instrumento de política exterior esencial pero sin mencionar nada más, así como sobre las debilidades en la PESC surgidas tras Lisboa (distanciamiento entre la Comisión y el SEAE, infrafinanciación de la diplomacia europea, etc.).

Sin duda, una de las grandes virtudes de la Estrategia es su conciencia de la gravedad del momento actual y su pragmatismo. Según Sven Biscop⁵², es volver a la *realpolitik*, pero no “la *realpolitik* como se entiende hoy día, como el fin justifica los medios, sino la *realpolitik* en su significado original [...] un rechazo del utopismo liberal pero no de los propios ideales liberales”. No parece sobrestimar la capacidad de la UE para cambiar su entorno vista la situación de la vecindad europea —vecindad que no es solo la de la UE, sino también la de otras grandes potencias como Rusia, Turquía o Egipto⁵³—. Es directa y analiza sin ambages la amenaza rusa. No crea y multiplica nuevas iniciativas, sino que hace un llamamiento a la consolidación y coordinación de las políticas y los instrumentos existentes en la actualidad.

No obstante, requiere de un desarrollo posterior para no quedarse en una declaración de principios. La idea de unas estrategias sectoriales y geográficas sobre la base de la EGUE es antigua y el SEAE podría realizar alguna propuesta los próximos meses con el objetivo de que la endose formalmente el Consejo, corrigiendo así el pecado original de la EGUE. Estas estrategias (incluida una especie de libro blanco para la PCSD) deberían realizarse en coordinación con los otros procesos mencionados anteriormente y definir un nuevo nivel de ambición, en respeto al pragmatismo propio de la EGUE, partiendo de las capacidades que los Estados miembros quieren aportar⁵⁴, o incluso hacerlo no en términos de

⁴⁹ DRENT, Margriet y ZANDEE, Dick: *ISSUE Alert 34/2016 - After the EUGS: Mainstreaming a New CSDP*, pág. 1.

⁵⁰ FIOTT, Daniel: *ISSUE Alert 33/2016 - After the EUGS: Connecting the Dots*, pág. 2.

⁵¹ TECHAU, Jan: “*The EU’s New Global Strategy: Useful or Pointless?*”, pág. 2.

⁵² BISCOP, Sven: *Egmont Security Policy Brief 75 - The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, pág. 1.

⁵³ KEOHANE, Daniel: *op. cit.*, pág. 1.

⁵⁴ Entrevista personal con ARTEAGA MARTÍN, Félix, en el Real Instituto Elcano el 5 de agosto de 2016.

soldados sino de los tipos de operaciones que puede y quiere realizar la UE⁵⁵. Asimismo, para ir limando la profunda división entre seguridad interior y exterior —que también es uno de los cinco principios básicos de la Comunicación COM(2015)185 que establece la Agenda Europea de Seguridad de 2015— debería tener en cuenta las contribuciones a la defensa de Europa provenientes de otros ámbitos como la seguridad fronteriza.

Aspectos esenciales de la nueva Estrategia

Del mismo modo que el Documento Solana aportaba la noción de “multilateralismo eficaz” o la clasificación en cinco grupos de las amenazas a la UE, se pueden destacar una serie de conceptos contenidos en la EGUE que marcarán las pautas generales de la orientación exterior de la UE en los años venideros. Por un lado, la EGUE hace un listado de cuatro principios que guían la acción exterior de la UE: unidad, compromiso, responsabilidad y colaboración. Por otro, cinco prioridades: la seguridad de la Unión; la resiliencia de Estados y sociedades al este y sur; un enfoque integral para los conflictos; órdenes regionales cooperativos; y gobernanza del siglo XXI.

Ricardo López-Aranda⁵⁶, jefe de la Oficina de Análisis y Previsión del MAEC, considera que el concepto de “resiliencia” es la piedra de toque de toda la EGUE. La propia Estrategia la define como “la capacidad de los Estados y sociedades para reformarse, resistiendo y superando las crisis internas y externas”. Se trata de “un concepto amplio, que abarca a todos los individuos y a la sociedad en su conjunto”. La resiliencia de los Estados y sociedades en el sur y este europeos es una de las cinco prioridades contenidas en la Estrategia. Se trata, en definitiva, de “un concepto más defensivo que transformador, pero que también [...] integra la idea de reforma, interna e internacional”.

Todo esto es particularmente interesante a la vista de que la EGUE se centra mucho menos en la democracia que la de 2003, que recogía ideas como “[a] lo largo de este periodo, con la extensión progresiva del Estado de derecho y de la democracia, los regímenes autoritarios han ido dando paso a democracias seguras, estables y dinámicas” o “[l]a mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados”. Es más, la Política Europea de Vecindad, en plena reforma, parece haber cedido terreno ante el concepto de resiliencia, que permite “superar la dicotomía entre democracia y estabilidad que ha atormentado el acercamiento europeo a su vecindad”⁵⁷. Respetando su base pragmática y consciente de los profundos cambios que se han producido en el

⁵⁵ DRENT, Margriet y ZANDEE, Dick: *op. cit.*, pág. 2.

⁵⁶ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>, última consulta agosto de 2016.

⁵⁷ ÚLGEN, Sinan: “*Resilience as the Guiding Principle of EU External Action*”, pág. 1.

mundo desde 2003 y de las lecciones aprendidas desde la Primavera Árabe, la EGUE se centra mucho más en el refuerzo de la resiliencia de los Estados del entorno europeo que en cambiar sus regímenes. Sin embargo, el concepto de resiliencia, a pesar de la Estrategia, es más amplio y más indeterminado que el de democracia, como demuestra la mención que hace a la resiliencia energética y medioambiental. Todo esto abre una serie de interrogantes éticos propios del clásico debate entre realismo e idealismo que sin duda surgirán en breve en relación con la Estrategia (y que han estado particularmente presentes desde la respuesta occidental a la Primavera Árabe). ¿Reforzar la resiliencia de un régimen autoritario no es reforzar al mismo régimen? A menudo, como respuesta, se aboga por contribuir a este robustecimiento sin hacer tanto énfasis en el tipo de régimen político pero sí apoyando sin falta las reformas en los sectores de la justicia, la seguridad, la defensa y los derechos humanos. En cualquier caso, se trata de un notable salto conceptual.

La segunda idea básica que resalta López-Aranda es la de “pragmatismo basado en principios” o “*principled pragmatism*”, uno de los pilares de la EGUE, que indica que estos principios provienen “tanto de una evaluación realista del entorno estratégico actual como de una aspiración idealista de avanzar hacia un mundo mejor”. Es la comprensión de que la UE está en un momento crítico, de que tiene una capacidad de influencia enorme pero no ilimitada; la idea de equilibrio entre intereses y valores, de vuelta a la *realpolitik* de la que hablaba Sven Biscop, un punto medio entre “la Escala del aislacionismo y el Caribdis del intervencionismo precipitado”, en palabras de la propia Estrategia.

El tercer concepto que destaca López-Aranda es el de autonomía estratégica. Los europeos tienen que poder “actuar con autonomía si es y cuando sea necesario. Un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad europea de promover la paz y salvaguardar la seguridad hacia dentro y hacia fuera de sus fronteras”. Esto, por supuesto, no implica competir con la OTAN, sino poder actuar de manera complementaria o autónoma según el caso, y sobre todo en el turbulento entorno europeo. La distinción entre acción autónoma y cooperativa se repite varias veces a lo largo del documento. La Estrategia, además, hace hincapié en que una defensa europea “sostenible, innovadora y competitiva [...] es esencial para la autonomía estratégica de la Unión y una PCSD creíble”. No obstante, por ahora el concepto de autonomía estratégica total sigue más bien en el campo de las ideas que en el de las realidades.

Junto con estos elementos, el énfasis en el vínculo civil-militar es particularmente notable, y ello porque sin duda es uno de los grandes elementos de valor añadido de la UE. Es de los pocos actores internacionales que tiene a su alcance toda una gama de instrumentos de poder blando y duro potentes (por un lado, financiación, cooperación al desarrollo, apoyo técnico, policía, etc., y por otro las operaciones militares). La idea de un “enfoque integral” hacia los conflictos,

una de las cinco prioridades de la EGUE, es fundamental y antigua, pero en la práctica ha demostrado notables insuficiencias.

Asimismo, llama la atención la importancia concedida a la seguridad interior de la UE. La Estrategia parece querer desterrar la idea de que de lo exterior se ocupa la PESC y de lo interior otras políticas, como si fueran dos compartimentos estancos, cuando la realidad, como se explicaba más arriba, dice todo lo contrario: “[I]a seguridad interior y exterior están cada vez más interrelacionadas”. La Alta Representante explica en el Preámbulo que la Estrategia “se ocupa de la consolidación de la paz como de la resiliencia de los Estados y sociedades, dentro y fuera de Europa”.

II.3. LA SITUACIÓN DEL MERCADO DE DEFENSA Y LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA

El estado general de la defensa europea en la actualidad

“En el arte de la estrategia, en defensa como en otros ámbitos, es obligado saber qué posibles escenarios pueden darse en el futuro para tomar decisiones informadas en el presente. El cambio, la volatilidad y la incertidumbre —factores que seguirán probablemente aumentando en los años venideros— plantean un perenne desafío para la estrategia en defensa”⁵⁸. Por su importancia estratégica —vital para la supervivencia del Estado—, por su notable peso sobre el PIB europeo (23.000 millones de euros de exportaciones en 2011, 400.000 empleos directos y casi un millón de indirectos⁵⁹) y los altísimos precios de las inversiones, porque se trata de proyectos que tardan años, a veces décadas, en dar frutos, una planificación adecuada en el campo de la defensa es absolutamente fundamental. Aun más si se tiene en cuenta una serie de factores.

En primer lugar, los profundos cambios en las relaciones internacionales desde los atentados del 11 de septiembre y las secuelas económicas de la Gran Recesión que todavía se sienten principalmente en el mundo occidental han generado nuevas zonas de tensión internacional, como el Mar de China, junto a las ya tradicionales, como Oriente Medio. El auge económico de nuevas potencias con capacidad de enorme gasto en la defensa ha cambiado por completo el panorama estratégico en este sector: según datos del McKinsey Global Growth Model⁶⁰, si China era el noveno mayor inversor en defensa en 1991, ya en 2011 se consolida en segunda posición; la India, en ese mismo periodo, pasa de ser el decimoséptimo al noveno, con una progresión claramente ascendente. Mientras

⁵⁸ ABLETT, Jonathan y ERDMANN, Andrew: “Rastree el dinero: nuevos escenarios en defensa”, pág. 60.

⁵⁹ DE AYALA MARÍN, José Enrique: “El relanzamiento de la PCSD”, pág. 79.

⁶⁰ ABLETT, Jonathan y ERDMANN, Andrew: *op. cit.*, pág. 63.

tanto, Francia ha caído dos puestos, hasta el cuarto; el Reino Unido sigue en quinto lugar y Alemania cae cuatro, al séptimo; y aunque EEUU siga siendo, de largo (gasta casi más de cinco veces en defensa que China), el mayor inversor internacional en defensa, el Imperio del Centro ha casi quintuplicado su tasa de crecimiento anual compuesto en ese periodo. Dos datos particularmente ilustrativos⁶¹: en 2012 el gasto asiático en defensa superó por vez primera al europeo. Por otro lado, en 2011 China consignó un gasto de 126.000 millones de dólares al ámbito de la defensa, más del doble del gasto cumulativo de los cuatro países siguientes en la lista, Japón, Francia, Reino Unido y Rusia, y según algunas previsiones, el presupuesto en defensa del gigante asiático podría superar al de todos los miembros europeos de la OTAN para el año 2020⁶². La conclusión es evidente: las inversiones en armamento moderno son demasiado caras para un mundo occidental que todavía lucha contra las secuelas de la crisis económica (el gasto en defensa de los Estados miembros de la UE cayó entre 2001 y 2010 57.000 millones de euros, hasta 194.000), mientras crece el presupuesto en defensa de gran parte de las economías emergentes.

Por otro lado, los avances tecnológicos como los vehículos aéreos no tripulados (que no dejan de plantear serios problemas de encaje en el marco actual del Derecho internacional humanitario), la guerra cibernética y las nuevas formas de batallar (lucha híbrida, enemigos no convencionales, crisis energética etc.) de los últimos veinte años han supuesto un cambio radical en la defensa y la seguridad que la PCSD no puede ignorar.

No obstante, la defensa europea parece ir por detrás de los cambios en la realidad internacional; como dice Daniel Keohane de manera algo más explícita, “[s]i continúa la tendencia actual de recortes en los presupuestos y capacidades nacionales, la mayoría de los ejércitos europeos pronto serán solo fuerzas vacías con pocas habilidades que ofrecer”⁶³. Otros autores han hablado de una desmilitarización que puede hacer que Europa deje de ser un actor en el campo de la seguridad⁶⁴. El Parlamento Europeo advirtió en junio de 2015⁶⁵ que, de seguir así las cosas, Europa podría verse privada de una defensa efectiva en el plazo de unos veinticinco años en tres grandes olas: primero, los ejércitos grandes se vuelven “ejércitos *bonsái*”, con muchas capacidades pero sin poder operar unilateralmente, y los pequeños en fuerzas armadas puramente especializadas en pocas capacidades; una segunda, en unos siete a diez años, en que partes importantes de la industria de defensa se trasladan fuera de Europa, aumentando la

⁶¹ KEOHANE, Daniel: “¿Nueva agenda para la política de defensa común?”, pág. 86.

⁶² KEOHANE, Daniel: *op. cit.*, pág. 87.

⁶³ KEOHANE, Daniel: *ibid.*

⁶⁴ WITNEY, Nick, citado por HOWORTH, Jolyon: *Security and Defence Policy in the European Union* pág. 290.

⁶⁵ PARLAMENTO EUROPEO: *State of Play of the Implementation of EDA's Pooling and Sharing Initiatives and Its Impact on the European Defence Industry*, págs. 8-9.

dependencia del mercado europeo; y una tercera, a diez o veinte años vista, en que las consecuencias se notan ya en la investigación y el desarrollo y Europa pierda su liderazgo en este campo.

Los Estados europeos —a pesar de un repunte en el año 2015 que se analiza a continuación— han ido disminuyendo sus presupuestos en defensa sin que haya habido una sustitución equivalente mediante iniciativas comunes⁶⁶. Las ideas de hacer más con menos o de gastar menos pero de manera más inteligente tienen un límite cuantitativo mínimo. Y, verdaderamente, el problema básico de la defensa europea no es la falta de medios convencionales como los efectivos (unos 1,7 millones de soldados en activo en total) ni, mucho menos, su falta de preparación, sino la capacidad de desplegar y sostener estas fuerzas en escenarios lejanos, el desarrollo de capacidades críticas y la racionalización de un gasto que no puede tener veintiocho o veintisiete facetas cada vez que hay un proyecto en el ámbito de la defensa.

Es aquí, por tanto, donde la AED, a través de una serie de iniciativas que se estudiarán más abajo, como el *pooling and sharing*, o el impulso de un mercado europeo de la defensa, tiene un papel fundamental de cara al futuro de la defensa europea. Por ahora, sin embargo, “[e]l mercado europeo está fragmentado en compartimentos nacionales, cada uno de ellos con sus intereses industriales y sus propias políticas de adquisiciones y de planeamiento. Los gobiernos controlan la demanda, el mercado y la colaboración internacional para proteger sus bases nacionales”⁶⁷.

Presupuesto en defensa europea en el año 2015

Según el *Military Balance 2016*, publicado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, en 2015 China, EEUU, Arabia Saudí y Rusia realizaron más de la mitad del gasto mundial en defensa, pero Europa, que acapara casi el 15%, comienza a revertir su tendencia de recortes. Como dice Katharina Wolf⁶⁸, con su este y sur agitados, parece que Europa se empieza a tomar la defensa más en serio y, aunque el gasto en comparación con el año anterior aun así cayó un 0,4%, Alemania, Reino Unido, Francia (que ha suspendido numerosos recortes previstos tras los ataques terroristas del año 2015) y España⁶⁹ han aprobado presupuestos expansivos para el año 2016 y las caídas del 4 al 6% que se llegaron a registrar en los años de la crisis económica parecen haberse superado. Particularmente notable fue el anuncio de la Ministra alemana de Defensa, Ursu-

⁶⁶ DE AYALA MARÍN, José Enrique: *op. cit.*, pág. 73.

⁶⁷ ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Política Común de Seguridad y Defensa”, pág. 39.

⁶⁸ WOLF, Katharina: *ISSUE Alert 9/2016 - Global Defence Spending 2015: The Big Picture*, pág. 2.

⁶⁹ <http://www.defensa.com/frontend/defensa/5-962-09-millones-presupuesto-defensa-2016-espana-3-5-mas-2015-vn16290-vst154>, última consulta agosto 2016.

la von der Leyen, en enero de 2016 de que preveía un aumento del gasto militar de 130.000 millones de euros para 2030 (aunque en parte se debe a urgentes necesidades de modernización).

No obstante, el gasto en defensa de los miembros de la UE es un 85% del que era en el año 2007. Además, un análisis más pormenorizado permite entrever que el impulso se debe sobre todo a las revisiones que han hecho los países de Europa del este y, en particular, Polonia, que ha pasado del 1,7 al 2,1% del PIB en 2015. En los países nórdicos —donde, por otro lado, se recortó menos que en el resto de Europa— y en los países del sur el cambio ha sido menor. Esto demuestra, además, que los países miembros tienen una muy distinta percepción de la gravedad de las amenazas que se ciernen sobre la UE.

Por otro lado, el incumplimiento generalizado de los objetivos de la OTAN por parte de sus veintidós miembros de la UE es significativo: solo Reino Unido, Grecia, Estonia y Polonia han llegado al objetivo del 2% del PIB (aunque, según algunos⁷⁰, esta puede ser una manera engañosa de medir el gasto en defensa). Únicamente Lituania, Francia, Luxemburgo, Reino Unido y Polonia llegan al gasto del 20% en equipos sobre el total del presupuesto de defensa⁷¹. Es lento —y muchos temen que imposible en estas condiciones— el cumplimiento de la “promesa de Newport” (en referencia a la Cumbre de la OTAN de septiembre de 2014 en esa ciudad galesa), donde los miembros de la Alianza se comprometieron a parar la reducción del gasto en defensa, intentar aumentarlo en términos reales según vaya creciendo el PIB y tomar las medidas adecuadas para cumplir con el objetivo del 2% para 2024.

Conviene mencionar, por último, la revisión presupuestaria al alza de la presencia de EEUU en el continente europeo con una inversión prevista de 3.100 millones de euros para la Iniciativa para el Reaseguro Europeo, que, aunque es un grano de arena en el conjunto del gasto del mayor inversor mundial en defensa, cuadruplica la cantidad de 2015. En palabras del general Philip Breedlove⁷², recientemente nombrado a la cabeza del Mando Europeo de los EEUU, “es un gran paso para realzar la presencia rotativa del ejército [estadounidense] y aumentar sus equipos de combate en Europa”. EEUU, a través de la OTAN, ha realizado recientemente también su mayor ejercicio militar en Europa oriental desde la Guerra Fría (Operación Anakonda 2016), con más de 30.000 tropas de 24 países⁷³.

⁷⁰ DE FRANCE, Olivier: *ISSUE Brief 12/2015 — Defence Budgets in Europe: Downturn or U-turn?*, pág. 4.

⁷¹ http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160129_160128-pr-2016-11-eng.pdf, última consulta agosto de 2016.

⁷² <https://www.army.mil/article/165078>, última consulta agosto de 2016.

⁷³ <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/06/07/u-s-nato-countries-begin-largest-military-exercise-in-europe-since-cold-war/>, última consulta agosto 2016.

Puede que el año 2015 sea recordado como un punto de inflexión en el gasto europeo en defensa⁷⁴ y que se esté revirtiendo una tendencia bajista de más de dos décadas. No obstante, la pregunta decisiva es si los Estados europeos lograrán equilibrar calidad y cantidad. Algunos analistas consideran⁷⁵ que el impacto que tenga esta nueva tendencia en la seguridad europea dependerá por completo de cómo se sostenga en el tiempo y cómo se concierte entre todos. Como decía el entonces Alto Representante Javier Solana en la Conferencia Anual de la AED en 2007, “[n]inguno de nosotros puede afrontar hoy en día, nacionalmente, el sostenimiento de una saludable y competitiva industria de defensa”⁷⁶. La Estrategia Global es clara al respecto: “Los Estados miembros siguen siendo soberanos en sus decisiones en defensa. Sin embargo, para poder adquirir y mantener muchas de estas capacidades [las necesarias para responder a crisis externas y garantizar la seguridad europea], la cooperación en defensa tiene que convertirse en la regla general”. También indica que “una mayor cooperación en defensa genera interoperabilidad, efectividad, eficiencia y confianza [...] Los fondos de la UE para apoyar la investigación y las tecnologías en defensa [...] y el empleo completo del potencial de la Agencia Europea de Defensa son prerequisites esenciales para los esfuerzos en seguridad y defensa europea”.

La Agencia Europea de Defensa

A principios de 2016⁷⁷, la Ministra de Defensa de los Países Bajos, Jeanine Hennis-Plasschaert, expresaba que “[l]a cooperación en asuntos de defensa no es la opción fácil, pero es la única manera que tenemos de conservar nuestras capacidades militares”⁷⁸.

La creación de la AED se retrotrae a comienzos del s. XXI ante la creciente realidad de una PCSD que iba tomando cuerpo y los intentos, poco satisfactorios hasta entonces, de impulsar la cooperación armamentística. Es más, se ideó para ser fundada por el Tratado Constitucional, pero se decidió lanzarla antes. Establecida en 2004 a partir de la decisión del Consejo Europeo de Salónica en 2003, y con sede en Bruselas, la AED deriva del artículo 45 TUE sus funciones esenciales. En ella participan todos los Estados miembros menos Dinamarca, que goza de un *opt-out*, y con ella tienen acuerdos administrativos de colaboración Noruega, Suiza, Serbia y Ucrania.

⁷⁴ STANLEY-LOCKMAN, Zoe y WOLF, Katharina: *ISSUE Brief 10/2016 - European Defence Spending 2015: The Force Awakens*, pág. 4.

⁷⁵ DE FRANCE, Olivier: *op. cit.*, pág. 4.

⁷⁶ https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/07-02-01/Solana_Verheugen_Svensson_at_E_DA_Conference_-_Radical_Change_and_True_European_Market_Needed_to_Secure_Future_of_European_Defence_Industry, última consulta agosto 2016.

⁷⁷ AED: *European Defence Matters 10/2016: Innovation Shift? A New Defence R&T Reality*, pág. 32.

⁷⁸ *Ibid.*

Con un estatuto revisado en la Decisión 2015/1835 del Consejo, es por tanto una pieza fundamental en la arquitectura de seguridad europea. No obstante, ha tenido desde su fundación un papel complicado por cuanto opera en uno de los campos donde más profundas son las todavía numerosísimas resistencias y reticencias nacionales, así como fuertes los intereses nacionales industriales y la lógica intergubernamental, que hace que la Agencia no pueda como tal obligar a ningún Estado miembro a que adopte alguna decisión con la que esté en desacuerdo. Además, desde el año 2011 ha sufrido una congelación presupuestaria en gran parte por la posición británica, que le ha hecho perder en términos reales más de un 15% de su financiación.

La Agencia como centro de planificación de capacidades

La Agencia desarrolla un Plan de Desarrollo de Capacidades que no es suyo propio, sino que se construye a partir de las necesidades que identifican los Estados miembros. Tampoco se encuentra por encima de los planes nacionales, es más bien un Plan que permite a los Estados miembros adecuar sus planes y programas en defensa a las directrices a corto, medio y largo plazo establecidas a nivel común en la UE.

Por otro lado, una importante innovación del año 2016 es que la Agencia ha introducido, en lo que respecta a sus propias actividades, un marco de planeamiento trianual que contiene unas prioridades a las que la AED ha llegado en coordinación con los Estados miembros. “Ante todo”, explica Jorge Domecq, actual Jefe Ejecutivo de la Agencia, “el marco de planeamiento trianual no es una lista de ideas nuevas. En realidad proviene del análisis pormenorizado de los objetivos establecidos por el Consejo Europeo, los Ministros de Defensa y los Estados miembros y también de las estrategias fundamentales en los ámbitos de la investigación, la industria y la cooperación armamentística así como el Plan de Desarrollo de Capacidades”⁷⁹.

También existe un Marco político para la cooperación en defensa sistemática y a largo plazo, aprobado por el Consejo en sus Conclusiones de 18 de noviembre de 2014, en línea con los procedimientos de planeamiento de la OTAN, que sirve de guía para los Estados miembros.

Programas e iniciativas comunes

La AED juega un papel fundamental en el desarrollo e impulso de una serie de iniciativas conjuntas, detalladas a continuación.

—Ciberdefensa. Sobre la base de la Estrategia de Ciberseguridad de la UE, publicada en febrero de 2013, y el Marco de Política de Ciberdefensa del Conse-

⁷⁹ *Ibid.*, pág. 9.

jo Europeo, de noviembre de 2014, la AED busca, entre otros objetivos, apoyar el desarrollo de capacidades vinculadas a la PCSD en esta materia por parte de los Estados miembros y fomentar la protección de las redes de comunicación en materia de PCSD usadas por la Unión. La ciberdefensa fue identificada como uno de los cuatro ejes prioritarios de desarrollo de capacidades en el punto 11 de las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013. España ha aportado un representante nacional destacado en la materia a la AED y ha ingresado en varias iniciativas, como *Cyber Awareness* o *Cyber Ranges*.

—RPAS (*Remotely Piloted Aircraft Systems*). Distintos de los conocidos como UAV (*Unmanned Aerial Vehicles*), por cuanto los primeros los maneja una persona pero a distancia, y ambos categorías de lo que de manera no técnica se conoce como dron, este programa de la AED persigue, entre otras cosas, apoyar el desarrollo de un RPAS de media altura y largo recorrido que esté operativo para 2025, así como fomentar la certificación de los futuros RPAS militares. En noviembre de 2013 la Agencia lanzó un Programa Conjunto de Investigación y Tecnología en el que participan más de un tercio de sus Estados miembros, entre ellos España. Los RPAS suponen otro de los ejes prioritarios de las mencionadas Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013. España participa en los cuatro pilares del proyecto RPAS.

—Reabastecimiento en vuelo. Este proyecto, otro de los cuatro ejes prioritarios mencionados, se lanzó en 2012 para paliar las importantes carencias de la UE en este ámbito, que la dependencia de EEUU en operaciones en Mali, Libia o Kosovo ha dejado al descubierto. España participa activamente a pesar de ser observador en el programa de adquisición.

—*GovSatcom*. Lanzado en 2013, este proyecto busca preparar la nueva generación de satélites de comunicación para 2025. España ha liderado la iniciativa, pero mantiene que las comunicaciones militares de alta sensibilidad estratégica no encajan en este proyecto. Es el cuarto de los ejes prioritarios.

—Redes CTA (*Capability Technology Areas*), también conocidas como *CapTechs*. Se trata de redes de expertos en un grupo de tecnologías que sirven una serie determinada de capacidades y son el corazón de la generación de proyectos de I+D. Actualmente se centran en el Proyecto Piloto del Parlamento y la Acción Preparatoria de la Comisión, ambos analizados *ad infra*. Existen *CapTechs* enfocadas en tecnología de sensores electro-ópticos y de frecuencias de radio militar, sistemas de comunicación e información, municiones, sistemas de guía y control, sistemas aéreos y navales, etc.

—I+D en material de doble uso. El proyecto, lanzado en 2011, explora las áreas en que se puede realizar I+D dual. La AED ha fomentado esta actividad en ámbitos tan dispares como los materiales nuevos, la nano-electrónica o la fotónica, y el Programa Horizonte 2020 dedica una pequeña cantidad, 164 millones de

euros en 2016, a este tipo de actividades. Destaca recientemente la cooperación con la Comisión Europea analizada más adelante, sobre todo a partir del Marco de Cooperación Europeo en septiembre de 2011 entre la AED y la Comisión. También supone un avance notable la apertura provisional y discreta a compañías que operan en el ámbito del doble uso, siempre bajo condiciones estrictas, del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 y de instrumentos como los Fondos Estructurales y de Inversión o los programas Horizonte 2020 —164 millones de euros para 2016—, Cosme y Erasmus+.

—Apoyo a las pymes de la defensa. Sobre la base de la Estrategia para la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa (EBTID, en adelante), aprobada por los Ministros de Defensa en 2007, las Directrices para facilitar el acceso de las pymes al mercado de la defensa, del año 2009, y el Plan de acción para pymes, del 2013, la Agencia impulsa el importante papel y la participación que tienen las pymes en este sector y su acceso a los instrumentos de financiación de la UE.

—Seguridad del suministro (también conocida como SoS). Lanzada en 2006 mediante un Acuerdo Marco de todos los miembros de la Agencia, de carácter no vinculante, esta iniciativa se centra en el fomento de la confianza entre los Estados miembros, de modo que un aumento de la dependencia del suministro en bienes y servicios de defensa vaya acompañada de un crecimiento de la confianza mutua en torno a dicho suministro. El Consejo Europeo de diciembre de 2013 subrayó la importancia de este ámbito.

—Proyecto Reach. Lanzado en 2009, en colaboración con la Agencia Europea de Sustancias Químicas, este proyecto analiza y coordina las exenciones —que dependen de cada Estado miembro— para el mercado de la defensa que permite el párrafo tercero del artículo 2 del Reglamento 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo⁸⁰.

—Cielo Único Europeo. Proyecto lanzado por las Instituciones a finales de los 90, la AED lo apoya desde 2010 investigando las consecuencias y costes que puede tener para la aviación militar, así como procurando introducir los intereses de las fuerzas armadas de los distintos Estados miembros.

Pooling and sharing

El Parlamento Europeo⁸¹ recogía en 2015 algunos ejemplos de duplicaciones innecesarias: las veintitrés versiones del helicóptero NH-90 compradas por los países de la UE, los diecisiete programas de adquisición de tanques, y los dieciséis modelos distintos de fragata (EEUU tiene uno).

⁸⁰ Relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos.

⁸¹ PARLAMENTO EUROPEO: *op. cit.*, pág. 26.

Las ideas de *pooling* (poner en común, normalmente con la creación de una estructura multinacional que coordina y organiza el despliegue de las capacidades, ya sea para su desarrollo, adquisición u operación, lo cual permite a un país obtener un número mayor de unidades o coadquirir una capacidad que individualmente no podría producir⁸²) and *sharing* (compartir, donde uno o más países aporta a sus socios capacidades de modo que, si ocurre de manera permanente, los socios pueden recortar en esa capacidad⁸³) pretenden solucionar estas ineficiencias. No son nuevas y se llevan practicando durante décadas de forma bilateral o multilateral: “[n]o hay cambio de mentalidad: la defensa inteligente y el *pooling and sharing* [*p&s* en adelante] son nuevas etiquetas para la cooperación multinacional clásica en defensa”⁸⁴. El Mando de Transporte Aéreo Europeo, al que España se unió en 2015, es muestra de ello. No fue, sin embargo, hasta entrada la crisis económica cuando se empezó a percibir como algo inevitable “hacer de la necesidad virtud”⁸⁵.

Durante la presidencia belga de la segunda mitad de 2010 se creó, por iniciativa germano-sueca, el conocido como Marco de Gante de racionalización y maximización de las capacidades militares de la UE, que dio entrada oficial al concepto de *p&s*. En una reunión de Ministros de Defensa de la UE el 9 de diciembre de 2010, los Estados miembros concluían dividir sus capacidades de defensa en tres categorías: las estrictamente nacionales (como la capacidad nuclear del Reino Unido o Francia); las capacidades sujetas a *pooling*; y las sujetas a *sharing*. En mayo de 2012, siguiendo con este espíritu, la OTAN se proponía promover la defensa inteligente (del inglés, *smart defence*). Unos meses más tarde, en noviembre, la AED aprobaba un Código de conducta en la materia, con diez principios básicos de *p&s*, y cuatro ejes. Los Estados miembros acordaban: considerar de forma sistemática la cooperación durante el ciclo de vida de una capacidad concreta; poner en práctica sinergias con otras políticas europeas, marcos regulatorios y estándares; usar la AED como plataforma de intercambio de información para evitar lagunas o duplicaciones; y que la AED elaborara un informe anual sobre *p&s*.

Entre los sectores en los que más avances se han hecho en este campo, sobre una iniciativa de la AED en colaboración con el Comité Militar de la UE, de 23 de mayo de 2011, España participa en el diálogo entre los sistemas de información de vigilancia marítima (Marsur), el reabastecimiento aéreo, entrenamiento de pilotos de transporte (en que España ha hospedado numerosas actividades) o el mentado proyecto *GovSatcom*.

⁸² El Mando de Transporte Aéreo Europeo al que España se unió en 2015 es buen ejemplo de ello.

⁸³ Como por ejemplo la vigilancia marítima alemana en el Mar del Norte, que permite que los Países Bajos no la tengan que realizar.

⁸⁴ PARLAMENTO EUROPEO: *op. cit.*, pág. 28.

⁸⁵ FALEG, Giovanni y GIOVANNINI, Alessandro, citados por HOWORTH, Jolyon: en *op. cit.*, pág. 87.

Aunque la idea de *p&s* es hoy en día inevitable, tanto por el coste de las capacidades militares como porque es la única forma de intentar medirse con las grandes potencias inversoras en el mercado de la defensa, depende de una serie de factores⁸⁶ que no siempre coinciden: voluntad política, rentabilidad económica potencial de uso de las capacidades, disponibilidad y seguridad de suministro, y coherencia con otros marcos como la defensa inteligente de la Alianza Atlántica. El *p&s* se ve debilitado por numerosos factores que señala Jolyon Howorth⁸⁷. Hay países, como España, seriamente dispuestos a fomentar estas iniciativas, pero también un grupo, en el que destacan el Reino Unido, la República Checa y los tres Bálticos, que apenas ha hecho esfuerzos para que prospere. Asimismo, los recortes nacionales en los presupuestos de defensa se han practicado casi siempre ignorando los recortes de otros Estados miembros, lo cual puede generar importantes agujeros en las capacidades militares a escala europea. También es una propuesta que requiere de una enorme confianza mutua entre Estados. Por último, existen problemas relativos a lo complicado que es cifrar de manera fiable cuál sería el ahorro real en *p&s*, así como una evidencia básica pero que a muchos escapa: el mero hecho de compartir y poner recursos en común no genera nuevas capacidades, sino un reparto eficiente de las existentes.

El apoyo a las inversiones, la investigación y el desarrollo en defensa

Entre 2006 y 2013 los Estados miembros redujeron su inversión en I+D un 29,2%, de 97.000 millones de € a 78.000; la disminución de la inversión en I+D de defensa en ese periodo ha sido del 14,7%, el doble que la reducción del gasto en armamento. Entre 2012 y 2015 Rusia, por ejemplo, dobló su gasto en I+D de defensa. China podría superar el de EEUU en 2022 pero “[c]on solo 168 millones en 2013, que representan un desconcertante 8% de la inversión total en I+D, el I+D colaborativo en defensa a nivel europeo apenas existe”⁸⁸. Además, casi el 90% de la inversión de todos los Estados miembros en I+D la concentran tres países: por orden, Francia, Reino Unido y Alemania. Como señala el Parlamento Europeo⁸⁹: “[l]a fragmentación de la base tecnológica e industrial de la defensa europea es un serio obstáculo a una inversión eficiente en defensa y al desarrollo de capacidades en Europa. La preferencia nacional tradicional de los gobiernos [...] ha llevado a duplicaciones innecesarias de las capacidades de defensa industriales”.

Junto a esta drástica caída, hasta hace muy poco se hablaba de dos mundos totalmente separados, el civil y el militar: los fondos de I+D de la UE estaban reservados a tecnologías puramente civiles y las Instituciones —en particular la

⁸⁶ https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/final-p-s_30012013_factsheet_cs5_gris, última consulta agosto 2016.

⁸⁷ HOWORTH, Jolyon: *op. cit.*, pág. 88.

⁸⁸ Informe del Directorate-General for External Policies, European Parliament, “The future of EU defence research”, pág. 8.

⁸⁹ PARLAMENTO EUROPEO: *op. cit.*, pág. 26.

Comisión— prácticamente no intervenían en todo lo relativo a la defensa (menos una primera Acción Preparatoria para los años 2004 a 2006, pero de cantidad muy discreta y dedicada solo a la seguridad). Sin embargo, esto está cambiando, lo cual muestra crecientes vinculaciones entre lo civil y lo militar, sobre todo en asuntos industriales. Este nuevo papel de la Comisión lo describía hace poco Jorge Domecq⁹⁰: “[n]o es desde luego un paso revolucionario, sino un enfoque evolutivo y pragmático adaptado a las necesidades políticas y materiales”.

Además de la apertura provisional, como se ha señalado anteriormente, de los fondos de la UE a ciertos proyectos de I+D de tecnología de doble uso y el apoyo a las pymes de la defensa, desde el año 2007 se vienen produciendo una serie de impulsos notables que buscan fomentar la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea y que auguran una mayor participación de la Comisión en este campo.

Ese año se dio un paso importante con la aprobación de la Estrategia BTIDE de la AED. En 2009 se seguía con las Directivas 2009/43⁹¹ y 2009/81⁹². En 2013, mediante la COM(2013)542, de 24 de julio⁹³, el Ejecutivo de la UE proponía una serie de 32 medidas concretas de avance. Entre estas destacaba la idea de prohibir las compensaciones u *offsets* o acabar con las preferencias nacionales en las adjudicaciones, iniciativas diluidas por el Consejo en sus Conclusiones de 25 y 26 de noviembre de 2013.

No obstante, en junio de 2014, la Comisión llamaba en un informe de 24 de junio de 2014 a crear un *New Deal* para la defensa europea. En diciembre de 2014, el Parlamento y el Consejo aprobaban un Proyecto Piloto en que, para los años 2015 y 2016, por vez primera, se transfieren una serie de fondos —cantidad, no obstante, discreta— a la AED para proyectos de I+D, entre los que cabe mencionar las propuestas de estandarización de detección y evasión para RPAS o la percepción y navegación en el interior de edificios en guerra urbana. Tras un Acuerdo de Delegación entre la AED y la Comisión el 16 de noviembre de 2015, esta será la primera vez que investigaciones en el campo de la defensa sean financiadas por el presupuesto de la UE. El 23 de marzo de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la salida a concurso de 1,4 millones de euros para dos proyectos para los cuales, a fecha de 30 de junio de 2016, la AED había recibido veintiuna propuestas⁹⁴.

⁹⁰ BÜHL, Hartmut: “*The European Defence Agency - A Conversation with Jorge Domecq*”, pág. 38.

⁹¹ Sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

⁹² Sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

⁹³ Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente.

⁹⁴ <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2016/06/30/21-proposals-received-for-pilot-project-on-defence-research>, última consulta agosto 2016.

De dar resultados positivos, este Proyecto Piloto abrirá el camino a la Acción Preparatoria de la Comisión para 2017-2020, idea ya recogida en el punto 10.c) de las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2015. Esta, que todavía está siendo puesta a punto, podría ver una inversión de entre 75 y 100 millones de euros en investigación en defensa para el periodo de tiempo mencionado, aunque otras estimaciones lo rebajan a 15 millones de euros anuales. Si tiene éxito, podría sentar las bases de un Programa Europeo de Investigación en Defensa financiado dentro del próximo Marco Financiero Plurianual de hasta 3.500 millones de euros en total. Aunque muchas habrían sido las ventajas de haberla lanzado antes, sobre todo ante el duro panorama de inversión en investigación en defensa de los Estados miembros, es “potencialmente un punto de inflexión”⁹⁵.

En otro orden de cosas y tras años de negociaciones, la nueva Decisión del Consejo que regula el estatuto de la AED recoge que, de manera respetuosa con el mercado interior, los programas y proyectos cooperativos en materia de defensa administrados por la AED, en que esta participe y aporte valor añadido, estén exentos del IVA. Esto fomenta la cooperación en defensa y acaba con las discrepancias entre los Estados miembros que ralentizaban la cooperación porque el tipo a pagar variaba en función del Estado miembro donde se realizaban los pagos.

El artículo 346.1.b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Muestra evidente del intenso carácter intergubernamental del sector armamentístico, el artículo 346.1.b) permite a los Estados miembros una exención en materia armamentística —y así ha sido invocado, hasta hace poco y con generosidad, por estos, también en el marco de las ayudas estatales a la industria de defensa o los *offsets*⁹⁶—. La cláusula establece textualmente que todo Estado miembro “podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares”. El uso extensivo de este artículo ha supuesto hasta ahora un notable obstáculo al trabajo de la AED. En su día, la Comisión publicó la Comunicación interpretativa COM(2006) 779, de 7 de diciembre de 2016, sobre el mismo.

La evolución más reciente de la jurisprudencia europea, sobre todo a partir del asunto *Armas españolas*⁹⁷, confirmado en sentencias posteriores⁹⁸, ha decla-

⁹⁵ BELLAIS, Renaud y FIOTT, Daniel: *Policy Paper - A ‘Game Changer’? The EU’S Preparatory Action on Defence Research*, pág. 2.

⁹⁶ Compensación, normalmente en forma de compra de bienes, transferencia tecnológica o inversión extranjera, a favor de un país que compra material de defensa a otro.

⁹⁷ Asunto C-414/97, Comisión de las Comunidades Europeas c. España.

⁹⁸ Sobre todo relacionadas con exportaciones de armas, como, entre otros, los asuntos C-284/05, Comisión c. Finlandia; C-387/05, Comisión c. Italia; o C-38/06, Comisión c. Portugal.

rado la posibilidad de que la justicia revise la aplicación del artículo y parece ir acotando el libre uso de esta previsión del TFUE⁹⁹. Anteriormente se interpretaba como una disposición que permitía una especie de exención general en asuntos de defensa y el debate se situaba en torno a la lista de productos militares que encajaba en la definición de este artículo; se entendía que marcaba una frontera entre el ámbito de la UE y el nacional, y en este sentido pleitearon Suecia y otros Estados como Alemania y Grecia en la serie de asuntos del año 2009 conocidos como *Código Aduanero Comunitario*. En la actualidad, y sobre todo tras la adopción de la Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁰⁰, el Tribunal de Justicia de la UE lo interpreta de manera restringida —aunque reconoce que cada Estado tiene absoluta libertad para determinar, sin injerencias de la UE, cuáles son sus intereses esenciales de seguridad—, entiende la carga de la prueba como una obligación del que lo invoca y ha introducido en sentencias recientes los requisitos de necesidad y proporcionalidad para que un Estado miembro pueda acogerse a la excepción del artículo 346.1.b).

El futuro de la Agencia

Del éxito de iniciativas como el *p&s* (para cuyo relanzamiento se han propuesto impulsos que van desde la creación de un Semestre Europeo de defensa¹⁰¹ a la formación de un Consejo de Ministros de Defensa o incluso un Consejo Europeo de Defensa, donde los jefes de Estado y de gobierno fijarían objetivos y harían seguimiento del progreso, a una conferencia permanente sobre capacidades) y, particularmente, de la Acción Preparatoria de la Comisión, depende en parte el futuro de la AED, que pasa por aportar valor añadido al proceso de obtención de capacidades y el impulso del mercado de la defensa. Si efectivamente el futuro papel de la Comisión en la defensa no ha hecho más que dar sus primeros pasos, no es de descartar que a medio plazo la AED se convierta en una dirección general de la Comisión, idea que ha lanzado, entre otros, Félix Arteaga¹⁰² o que maneja el informe del Parlamento *The Future of EU Defence Research*, del año 2016. La AED es una entidad que, si se tienen en cuenta las expectativas generadas con su creación, se ha quedado corta, a pesar de las estrategias, los complejos códigos de conducta o la red de vínculos con otros puntos del sistema de investigación de la UE. Las reticencias nacionales a nivel general y la cooperación bilateral entre Reino Unido y Francia, o trilateral entre Francia, Alemania e Italia, de manera más particular, han contribuido a marginar su papel. Por otro lado, la politización de lo que se suponía una agencia puramente

⁹⁹ “Article 346 and the qualified application of EU law to defence” de Vincenzo Randazzo.

¹⁰⁰ Sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

¹⁰¹ PARLAMENTO EUROPEO: *op. cit.*, pág. 30.

¹⁰² Entrevista personal en el Real Instituto Elcano el 5 de agosto de 2016.

técnica (bajo la impresión de que la AED era uno de los proyectos estrella de una Europa de la defensa), junto con la falta de impulsos en la PCSD, la caída de los presupuestos nacionales en defensa y la congelación del suyo propio le han restado importancia.

A una pregunta sobre si la AED, cumplidos diez años desde su creación, necesitaba una serie de profundas reformas, Jorge Domecq respondía que “[n]o, la Agencia va bien: estamos bien organizados, haciendo un buen trabajo y logrando resultados visibles”¹⁰³. No obstante, todavía está claro que “[n]o existe una industria europea de defensa sino 27 industrias nacionales de defensa en la UE; no se puede hablar de una industria europea de defensa de la misma manera que se habla de una industria norteamericana de defensa”¹⁰⁴.

Otros ámbitos de cooperación armamentística

Conviene realizar una mención, siquiera breve, a otros marcos de cooperación armamentística fuera de la Unión con importancia en el mercado de la defensa europea. La OCCAR (*Organisme Conjoint de Coopération en matière d’armement*), creada en 1993 y convertida en organización en 2001, reúne a Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, España —desde 2005— y Bélgica. Es una entidad activa que busca facilitar y gestionar programas europeos de armamentos, con trece proyectos de adquisiciones actualmente de unos 50.000 millones de euros, de los cuales España participa en tres: el avión A400M, el helicóptero de combate Tigre y la radio definida por *software* ESSOR. Con 4.600 millones de euros, su presupuesto para 2017 es el mayor de su historia. Tiene un Acuerdo Administrativo con la AED con fecha de 27 de julio de 2012.

La LoI (*Letter of Intent*) fue fundada en julio de 1998 por Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, España y Suecia con el objetivo primordial de generar una BTIDE europea más competitiva y fuerte. Se ha reconvertido, tras la creación de la AED, en un *think tank*¹⁰⁵ para apoyar o ralentizar la actividad de la Comisión en este campo.

La Agencia Espacial Europea, fundada en 1975, con un objetivo puramente pacífico, firmó un acuerdo en junio de 2011 con la AED para fomentar la cooperación en la exploración del valor añadido y la contribución de activos espaciales para el desarrollo de capacidades europeas en los campos de la gestión de crisis y la PCSD.

Por último, tienen también su importancia en este campo las organizaciones vinculadas a la OTAN que realizan actividades de investigación, como la

¹⁰³ Entrevista en revista impresa “*The European Security and Defence Union*”.

¹⁰⁴ GOLMAYO FERNÁNDEZ, Pedro: “Condicionamientos y compromisos”, pág. 24.

¹⁰⁵ PARLAMENTO EUROPEO: *op. cit.*, pág. 17.

Organización de Ciencia y Tecnología o la Organización de Apoyo y de Adquisiciones, así como algunas iniciativas de cooperación subregional como la Cooperación Báltica en Defensa (Estonia, Letonia y Lituania), NORDEFCO (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia e Islandia), la cooperación militar dentro del Grupo de Visegrado (República Checa, Polonia, Hungría y Eslovaquia) o del grupo mayor de la Cooperación en Defensa Centroeuropea (Austria, Croacia, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia), o el Triángulo de Weimar (Francia, Alemania y Polonia). También son numerosos los marcos de cooperación bilateral, como el hispanoportugués o el francobritánico.

II.4. LA PCSD EN EL MARCO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y LA OTAN

Observaciones generales

Aunque sus “sedes están a tres kilómetros en Bruselas y a lo largo de los años han declarado sus intereses compartidos y valores comunes múltiples veces”¹⁰⁶, a pesar de que, como decía Jens Stoltenberg, Secretario General de la OTAN, el 23 de febrero de 2016, “el 90% de los ciudadanos de la UE lo es también de países que son miembros de la OTAN” y que ambas organizaciones tienen veintidós miembros en común¹⁰⁷, “a la OTAN y la UE siempre les ha parecido más fácil hablar de cooperar que hacerlo”¹⁰⁸.

Por un lado, el conocido como “problema de la participación”¹⁰⁹ de Chipre en asuntos de la OTAN y de Turquía en temas de defensa de la UE como la AED, derivado del contencioso entre los dos países, complica el vínculo de la Unión con una organización de la cual Turquía es un miembro destacado. Este bloqueo se ha visto principalmente en las reuniones entre el COPS y el Consejo del Atlántico Norte, que se reúnen regularmente pero ven el potencial de su colaboración seriamente limitado por este asunto.

Por otro lado, siempre ha existido una cultura estratégica distinta en cada institución y cierta tensión entre las visiones atlantista y europeísta. A esto se suma el *Brexit* —cuyas consecuencias generales se analizan en la sección siguiente—, que atraerá atención, recursos y esfuerzos del tema de la cooperación en defensa entre la UE y la OTAN hacia otros temas más urgentes. Como explica

¹⁰⁶ THE ECONOMIST (sin autor): “*Buddy Cops*”, pág. 19.

¹⁰⁷ Aunque de los seis países de la UE que no son parte de la OTAN, todos menos Chipre (es decir, Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia y Malta) son miembros del Partenariado para la Paz y participan en las reuniones OTAN-UE. Chipre no tiene acuerdo de intercambio de información con la OTAN y no participa en las reuniones, solo tiene relación mediante reuniones informales.

¹⁰⁸ THE ECONOMIST: *op. cit.* pág. 19.

¹⁰⁹ GEBHARD, Carmen y SMITH, Simon J: “*The Two Faces of EU-NATO Cooperation: Counter-piracy Operations off the Somali Coast*”, pág. 110.

Ian Bremmer “[l]a salida del Reino Unido de la UE es mala para la OTAN”¹¹⁰. “Nada que debilite a la Unión Europea es bueno para la OTAN”, según Karl-Heinz Kamp¹¹¹. El *Brexit* tiene la capacidad de generar un verdadero cisma en la OTAN en torno a los nuevos impulsos de la PCSD, liderados sobre todo por la visión europeísta francesa de la seguridad. Los rivales de la OTAN, sobre todo Rusia, pueden ver en ello una oportunidad de oro para debilitar a la Alianza. Además, el Reino Unido corre el riesgo de volver a un periodo de aislamiento que dañaría su participación como una de las principales potencias de la OTAN. Las predicciones sobre las consecuencias económicas del *Brexit* tampoco auguran una época de mayor capacidad de gasto en defensa para el país, sino todo lo contrario.

Sea como fuere, de una relación de cooperación fluida entre la UE y la OTAN dependen en parte la capacidad para hacer frente al turbulento panorama de seguridad que se abre en el horizonte, la fuerza del vínculo transatlántico para defender sus valores comunes en un mundo multipolar y la eficiencia con que las dos organizaciones se postulan como proveedores de seguridad y estabilidad mundiales. Existe un riesgo de que los Estados que pertenecen a ambas, sobre todo los de una cultura estratégica menos dura, hagan *forum shopping*, al contribuir a las responsabilidades militares y estratégicas de la OTAN de forma testimonial y apoyar con más entusiasmo el poder blando de la UE. Ello pondría en riesgo la seguridad del continente y por eso es esencial, entre otras cosas, que la PCSD no abandone su aspecto militar¹¹². Puede, no obstante, que se estén presentando las circunstancias para dar una serie de pasos importantes hacia una mayor cooperación eficiente entre la OTAN y la UE¹¹³.

Evolución de la relación. Los Acuerdos Berlín Plus

La cooperación propiamente dicha entre las dos organizaciones comienza con el Comunicado Final de la Reunión Ministerial de la OTAN en Berlín, el 3 de junio de 1996, el intercambio de cartas entre el secretario general de la Alianza y la presidencia de la UE en enero de 2001, y la Declaración Conjunta sobre la PESD el 16 de diciembre de 2002. El 17 de marzo de 2003, sobre la base de las conclusiones de la Cumbre de la OTAN de 1999 en Washington, se aprueban los Acuerdos Berlín Plus, que todavía constituyen el marco amplio de las relaciones UE-OTAN. Estos han permitido que dos operaciones de la UE, Concordia y Althea, establecieran su cuartel general operativo en las instalaciones de la OTAN en Mons, utilizando sus medios y capacidades. En ambos casos la UE re-

¹¹⁰ DEMPSEY, Judy: “*Judy Asks: Is Brexit Good for NATO?*”, pág. 2.

¹¹¹ DEMPSEY, Judy: *op. cit.*, pág. 4.

¹¹² SIMÓN, Luis: “*Securing the Eastern European Flank: A Joint EU-NATO Endeavour*”, pág. 1.

¹¹³ DEMPSEY, Judy: “*NATO and the EU Agree to End Their Rivalry*”, pág. 1.

levó a la OTAN y el Vicecomandante Supremo Aliado para Europa de la Alianza, que siempre es un europeo, fue comandante de la operación. No obstante, el marco Berlín Plus ha mostrado sus limitaciones y tiene sus complejidades, sobre todo respecto del acceso a la información de los Estados de la UE no miembros de la OTAN y en torno a la propia operación de la UE, que queda al albur de que la OTAN quiera seguir ofreciendo su apoyo.

En su Cumbre de Lisboa de 19 y 20 de noviembre de 2010, la OTAN decidió, en el marco de su nuevo Concepto Estratégico, impulsar su enfoque integral hacia las crisis, lo cual pasaba por una mayor cooperación con la UE, como dejaba claro el anterior secretario general, Anders Fogh Rasmussen, en declaraciones el 6 de mayo de 2013. El 20 de mayo de 2016 en la Cumbre de Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, el actual Secretario General recogía las cuatro áreas donde se verá ampliada la cooperación: primero, apoyar a los socios en el desarrollo de capacidades e incrementar la seguridad marítima; segundo, cooperación para hacer frente a amenazas híbridas y en asuntos vitales como el intercambio de información, la preparación civil y las comunicaciones estratégicas; y tercero, mejorar la capacidad de reacción mediante más ejercicios conjuntos.

Por parte de la Unión, como ya se ha visto, el mismo TUE reconoce en su artículo 42.2 que la PCSD debe respetar las obligaciones en el marco del Tratado de Washington para los “Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza” dentro de la OTAN, aspecto recogido también en la cláusula de defensa mutua del séptimo apartado del mismo artículo. El reconocimiento de la importancia del vínculo transatlántico también se ha plasmado en numerosos documentos, como las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de diciembre de 2013, que reconocían en su punto 2 que la OTAN era una de los “socios clave” de la UE y hacían un llamamiento a que la PCSD se siguiera desarrollando “de forma plenamente complementaria con la OTAN dentro del marco acordado de la asociación estratégica entre la UE y la OTAN y cumpliendo con la autonomía y los procedimientos de decisión respectivos”. Las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores del 18 de mayo de 2015, en su quinto punto, reconocían otro tanto.

También la Estrategia Global se hace eco de la necesidad de una mayor cooperación, complementariedad, sinergia y respeto total del marco institucional, inclusión y procesos de toma de decisiones de ambas organizaciones. La OTAN “sigue siendo la alianza militar más fuerte y efectiva del mundo”, el marco principal de defensa colectiva de muchos Estados miembros, y es descrita como el “fundamento de la seguridad euro-atlántica en los últimos 70 años”. La EGUE recoge el testigo de las declaraciones de Jens Stoltenberg al resaltar la colaboración en ciberdefensa, guerra híbrida, resiliencia, seguridad marítima y ejercicios mutuos.

En la Cumbre de Varsovia los días 8 y 9 de julio de 2016, los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión y el Secretario General de la OTAN publicaron una Declaración Conjunta¹¹⁴ en que se estipulaba que había llegado el momento de dar nuevo impulso y nueva sustancia a la asociación estratégica OTAN-UE y que una OTAN y una UE más sólidas se refuerzan la una a la otra. La Declaración enumeraba una serie de prioridades estratégicas: más capacidad para hacer frente a las amenazas híbridas; adaptar la cooperación operativa, incluyendo asuntos como la seguridad marítima y la migración; más coordinación en asuntos de ciberseguridad y defensa, sobre todo en relación con las diversas misiones y operaciones, ejercicios, educación y entrenamiento; el desarrollo de capacidades coherentes, complementarias e interoperables y proyectos multilaterales; facilitar una industria de defensa más fuerte, incluyendo más investigación y cooperación industrial; más colaboración en materia de ejercicios, con ejercicios paralelos y coordinados, por vez primera, en 2017 y 2018; y fomentar la resiliencia de los socios de las vertientes sur y este. La Declaración finaliza con un encargo al SEAE, la Comisión y el funcionariado de la OTAN, bajo coordinación de la AR, para que presenten propuestas tangibles a sendos Consejos de las organizaciones en diciembre de 2016.

Otros ámbitos de cooperación

Además de los Acuerdos Berlín Plus, de las numerosas reuniones de alto nivel entre las dos organizaciones y de las ocasiones en que altos cargos de una participan en formaciones de la otra, existen desde principios de siglo una serie de grupos permanentes que impulsan la cooperación en diversos ámbitos. En 2003 se creó el Grupo de Capacidades OTAN-UE, donde por parte de la Unión participan expertos de la AED, y que procura lograr una complementariedad entre el enfoque de defensa inteligente de la OTAN y el *pooling and sharing* europeo. También existen desde 2005 un Equipo Permanente de Enlace de la OTAN en el EMUE y desde el 2006 una Célula UE en Mons.

Junto a las dos operaciones de la UE que se desarrollaron en el marco Berlín Plus, en Kosovo la fuerza de mantenimiento de la paz KFOR de la OTAN coopera estrechamente con EULEX. Estas tres operaciones encajaban en el marco del Enfoque Concertado para los Balcanes Occidentales que las dos organizaciones publicaron en julio de 2003. En Afganistán también cooperan *Resolute Support* y EUPOL. Allí la UE ha financiado proyectos liderados por un Estado miembro en el marco de equipos de reconstrucción de la OTAN; en Darfur, la UE y la OTAN apoyaron a la Unión Africana con capacidades de transporte aéreo; en el Cuerno de África, EUNAVFOR Atalanta y la operación de la Alianza *Ocean Shield* han desplegado tropas lado a lado; y a petición de Alemania, Grecia y Turquía,

¹¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>, última consulta agosto 2016.

desde febrero de 2016 la OTAN ha aportado siete buques a su colaboración en el Mar Egeo con Frontex, agencia con la que también mantiene un intercambio de información constante e intenso, para solucionar la crisis de refugiados y cortar los flujos de migración irregular.

Por último, el nuevo panorama de seguridad ha dado un impulso necesario a la cooperación entre las dos organizaciones. Destacan tres ámbitos en que se ha intensificado la relación en los últimos años, en particular tras la crisis ucraniana. En materia de ciberdefensa, la UE y la OTAN firmaron el 10 de febrero de 2016 un Acuerdo Técnico de Ciberdefensa¹¹⁵ para fomentar el intercambio de información y de buenas prácticas.

En el campo de la guerra híbrida, la OTAN ha reconocido que una respuesta armada no es suficiente y por ello considera necesario apoyarse en los mecanismos de la UE, incluida la reforma del sector de la seguridad —analizada *ad infra*—, para disponer de más instrumentos que permitan hacer frente a esta forma nueva de batallar¹¹⁶. La UE, a su vez, se beneficiaría de las capacidades de respuesta militar rápida de la Alianza Atlántica, creando un tándem efectivo con herramientas políticas y militares.

En tercer lugar, la experiencia conjunta de la UE y la OTAN en el Golfo de Adén ha funcionado particularmente bien¹¹⁷, a lo cual ha contribuido el hecho de que EUNAVFOR tenga su cuartel general en uno de los países más atlantistas de la UE, el Reino Unido. Esto ha demostrado que, aunque entre EUNAVFOR y *Ocean Shield* no haya vínculo formal, ni político, ni de Berlín Plus, al no haber planeamiento conjunto ni reparto de tareas oficial, existe una cooperación notable a nivel operacional y táctico. De hecho, esto se puede extrapolar en general a la relación entre las dos organizaciones, donde en la práctica, sobre el terreno, la cooperación es mejor de lo que cabría deducir del debate teológico. Aun así, el intercambio de información sensible constituye el mayor desafío al que se enfrentan la UE y la OTAN cuando cooperan fuera del marco Berlín Plus¹¹⁸.

Daniel Fiott sugiere que un campo adicional de cooperación¹¹⁹ pueden ser las inversiones de la Unión en infraestructuras que permitan cumplir con el objetivo del Plan de Acción de Preparación Aliada aprobado en la Cumbre de Gales de 2014 de la OTAN, con pocos recursos para modernizar estas conexiones en suelo europeo. En cualquier caso, queda pendiente la gran cuestión de una mayor cooperación y de la aproximación del marco regulatorio en asuntos de interoperabilidad y adquisiciones.

¹¹⁵ http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127836.htm, última consulta agosto 2016.

¹¹⁶ <http://www.nato.int/docu/review/2014/also-in-2014/Deterring-hybrid-warfare/EN/index.htm>, última consulta agosto 2016.

¹¹⁷ GEBHARD, Carmen y SMITH, Simon J: *op. cit.*, pág. 120.

¹¹⁸ *Ibid.*, pág. 114.

¹¹⁹ FIOTT, Daniel: “*Modernising NATO’s Defence Infrastructure with EU Funds*”, pág. 1.

II.5. EL BREXIT Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA PCSD

Las grandes líneas de la relación del Reino Unido con la defensa europea

Todavía es pronto para comprender con profundidad las consecuencias del voto en el referéndum del 23 de junio de este año 2016 en Reino Unido por el cual vencía la opción de que el país saliera de la Unión Europea. Siguen múltiples interrogantes en el aire, desde cuándo se invocará —si se acaba invocando— el artículo 50 TUE, cuyo tercer apartado establece el plazo de dos años para salir de la UE, hasta cómo será el largo y tortuoso proceso negociador que aborde la nueva relación del Reino Unido con la Unión. No obstante, no cabe duda de que uno de los campos donde mayor impacto tendrá el referéndum es en la seguridad y la defensa. Ello porque el Reino Unido ha sido una fuerza tanto ralentizadora como motora de la PCSD, si bien más lo primero que lo segundo.

Su voz tradicionalmente atlantista ha sido un contrapeso a la de otros países de carácter marcadamente europeísta, como Francia. Numerosas son las ocasiones en que el Reino Unido, habitualmente invocando directa o indirectamente las tres “des” que mencionara la Secretaria de Estado estadounidense Madeleine Albright en un artículo en el *Financial Times* el 7 de diciembre de 1998¹²⁰, ha hecho uso de su capacidad de veto —o ha amenazado con ello— para evitar un avance en materia de PCSD, como muestran la ausencia de impulso para crear un centro de operaciones europeo, que lleva más de diez años en el aire, la imposibilidad de poner en marcha la figura de la cooperación estructurada permanente o la congelación del presupuesto de la AED estos últimos cinco años¹²¹.

Sin embargo, también se ha avanzado en la defensa europea cuando el Reino Unido ha estado por la labor; los acuerdos de Saint-Malo de 1998, la iniciativa de los *Battlegroups* y su contribución a los mismos o el impulso para crear la AED en 2004 son perfecto ejemplo de ello. Aun así, se puede decir que la participación del Reino Unido en la PCSD se ha ido reduciendo en la última década. Ha pasado de jugar un papel muy destacado en las primeras misiones y operaciones de la UE, como la Operación Concordia en Macedonia, EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina y, más tarde, la Operación Atalanta en el Cuerno de África, cuyo centro de operaciones tiene su base en el Reino Unido, en Northwood, a uno más discreto. El Reino Unido ha tendido más hacia las relaciones bilaterales

¹²⁰ Los tres elementos a evitar en el desarrollo de una PCSD autónoma europea que pudieran dañar el papel de la OTAN: *decoupling, duplication y discrimination*, de forma que se pudiera desarrollar una política de defensa “*NATO-supportive y NATO-supported*”, todo sobre el irónico trasfondo de que el Reino Unido ha evitado la integración europea por culpa de la OTAN pero que la OTAN ha fomentado una cierta integración por culpa del Reino Unido.

¹²¹ ROMANOFF, Nick: “*‘Brexit’ and the Future of European Defence Integration*”, pág. 15.

en defensa que hacia la defensa europea en los últimos años. Lo demuestran los Acuerdos de Lancaster House con Francia en 2010, reafirmados en noviembre de 2015, la intervención conjunta de estos dos países fuera de las estructuras de la UE en Libia en 2011, o una mayor tendencia hacia la OTAN. En la actualidad es el quinto contribuyente a las operaciones militares de PCSD, tras Francia, España, Italia y Alemania, y el séptimo a las misiones civiles, tras Alemania, Países Bajos, Polonia, Suecia, Francia y Finlandia. Aporta entre el 4 y el 6% del personal total desplegado en estas misiones y operaciones.

Consecuencias del *Brexit*

Dando por hecho que se consumará la salida del Reino Unido, independientemente de los acuerdos y arreglos que se alcancen, la UE perderá un país de enorme peso político que está en el origen de la PCSD y tiene asiento permanente en el Consejo de Seguridad. El Reino Unido ya no podría participar en las decisiones del Consejo aunque sí seguir contribuyendo a las misiones y operaciones como tercer Estado. Es muy probable que el tradicional eje franco-británico de impulso de la defensa europea sea sustituido por otro, tal vez franco-alemán, y que se dé nuevo aliento a la idea de una cooperación estructurada permanente que lance una unión de la defensa que incluya las iniciativas de un centro de operaciones europeo permanente, e incluso un equivalente europeo de la figura del Comandante Supremo Aliado en Europa de la OTAN, y más cooperación en el ámbito del mercado de la defensa.

En esta dirección apuntan dos hechos acontecidos después del *Brexit*. En primer lugar, una declaración conjunta el pasado 27 de junio de los Ministros de Asuntos Exteriores francés y alemán, Jean-Marc Ayrault y Frank-Walter Steinmeier¹²², que habla de que “Francia y Alemania reconocen que ellas tienen la responsabilidad de reforzar la cohesión de la Unión Europea y la solidaridad en su seno” y reitera su “compromiso a favor de una Unión de seguridad fundada sobre la solidaridad y la asistencia mutua entre los Estados miembros con la vista puesta en lograr una política de defensa y de seguridad común”. La declaración anuncia como pilar fundamental un pacto de seguridad europeo donde haya, entre otros elementos, una percepción común del riesgo sobre la base de exámenes periódicos, un refuerzo de la presencia de la UE en el exterior que no se quede solo en las palabras de la Estrategia Global, la posesión de unas fuerzas de reacción rápida, el aumento de la financiación de operaciones, el lanzamiento de una cooperación estructurada permanente y de una mayor cooperación con la OTAN y la creación de un semestre europeo para las capacidades en defensa. Sea como fuere, el eje franco-alemán, sobre todo como

¹²² <https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160624-BM-AM-FRA.html>, última consulta agosto 2016.

consecuencia de la situación política interna en el Hexágono, ha sido descrito como una “mera aspiración”¹²³.

En segundo lugar, el impulso alemán lo ejemplifica la publicación y presentación el pasado 13 de julio del Libro Blanco de Defensa por parte de Alemania, en una rueda de prensa en que la Ministra de Defensa, Ursula von der Leyen, decía que el país “está preparado para liderar” y hablaba de que el Reino Unido había “paralizado” todos los intentos de integración en la PCSD. El documento —su última versión era de 2006— establece las líneas estratégicas del país en seguridad y defensa, lo cual ha sido descrito como “un cambio de paradigma” por algunos medios de comunicación como Deutsche Welle¹²⁴. El texto, entre otras cosas, aboga por un aumento de la presencia militar alemana en el mundo, recoge el objetivo OTAN de dedicar a defensa el 2% del PIB (actualmente Alemania gasta un 1,2%), hace un llamamiento a una cooperación estructurada permanente en el sector de la defensa, incluye el propósito a medio plazo de crear un centro de operaciones europeo civil-militar y la posibilidad, para paliar la falta de reclutas del ejército alemán desde que el servicio obligatorio acabara hace cinco años, de que participen en el *Bundeswehr* ciudadanos de otros países europeos.

En el campo puramente militar, con el *Brexit* la UE pierde su mayor presupuesto nacional en defensa, un país que supone, junto con Francia, el 40% de las inversiones en esta materia de la UE¹²⁵ y que es de los pocos que cumplen el compromiso de la OTAN del 2% del PIB. Asimismo, no se debe minusvalorar que la Unión pierde una de sus dos potencias nucleares y un Estado con una cultura estratégica muy desarrollada y donde la opinión pública es menos reacia que en muchos otros miembros al uso de la fuerza.

También habrá consecuencias en el mercado de la defensa, donde se deberá negociar la futura y complicada participación de una de las dos mayores industrias europeas, la británica, en el mercado europeo. Para no quedar fuera de una mayor integración en este ámbito y evitar barreras en materias de transferencia o contratación, el Reino Unido y la UE verán ventajas en la negociación de una participación británica plena en este sector. Para Londres será necesario negociar un acuerdo administrativo con la AED para participar en sus iniciativas pero dejará de intervenir en las decisiones de la Agencia. Es probable que se produzca una revisión al alza del presupuesto de la AED una vez el Reino Unido esté fuera o se comprometa a no vetarlo. La salida del Reino Unido, no obstante, puede impulsar un gasto más efectivo en materia de defensa, ya que el país ha vetado frecuentemente iniciativas comunes como, entre otras, la financiación conjunta de programas de drones. También es probable que se vea

¹²³ HEISBOURG, François: “*Brexit and European Security*”, pág. 3.

¹²⁴ <http://www.dw.com/en/germany-presents-new-military-roadmap/a-19397153>, última consulta agosto 2016.

¹²⁵ FALEG, Giovanni: “*The Implications of Brexit for the EU’s CSDP*”, pág. 2.

un impulso en los ejes de colaboración armamentística, como la LoI, externos a la UE.

Por último, el *Brexit* afectará a la relación trasatlántica tanto de la UE y del Reino Unido, pero queda por ver cómo los EEUU, en tanto líderes de la OTAN, gestionan una complicada relación nueva con una UE sin los británicos. Ante un real impulso de integración europea en defensa podría producirse incluso la ironía, si Londres no se mueve de manera astuta en estas nuevas aguas, de que EEUU pase a centrarse más en la inédita realidad de la defensa europea integrada que en su tradicional relación trasatlántica, que tanto ha hecho el propio Reino Unido por conservar y proteger de la UE.

Todo esto además de las consecuencias que puede tener en la opinión pública de otros países, algunas de las cuales demandan un referéndum parecido. En términos generales puede desencadenar las tres fuerzas que definirán la UE del futuro: soberanismo, federalismo y separatismo¹²⁶.

Es probable que la salida del Reino Unido afecte mucho más a la estructura, política y toma de decisiones de la PCSD que a los aspectos más prácticos, como las operaciones o la cooperación armamentística. Es cuestión de tiempo la negociación de un nuevo y muy complejo marco de relaciones entre la UE y el Reino Unido en materia de PCSD y el adiós del Reino Unido puede incluso tener la virtud de que salgan a la luz las verdaderas posiciones sobre la defensa europea de ciertos países centroeuropeos, por ejemplo, que ya no puedan escudarse en el veto británico para esconder su opinión real sobre la PCSD. Sea como fuere, la seguridad y defensa europea probablemente sea uno de los pocos ámbitos donde un *Brexit* lleno de desventajas esconda más de un beneficio.

Para España, uno de los países que más ha participado en la práctica en la PCSD y que más apoya una defensa europea, el nuevo panorama que se abre con el *Brexit* puede implicar un nuevo papel de protagonismo con otros países de peso similar como Italia o Polonia (este último, si estuviera dispuesto a apostar más decididamente por la profundización en la construcción europea), apoyando decididamente el eje franco-alemán y la integración europea en defensa.

¹²⁶ HEISBOURG, François: *op. cit.*, pág. 1.

III. LAS MISIONES Y OPERACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DE ESPAÑA

III.1. NUEVOS FACTORES Y DEBATES EN TORNO A LAS MISIONES Y OPERACIONES

Generalidades

Antes de entrar a analizar las misiones y operaciones de la UE es importante hacer una breve referencia a los cambios que se han producido en los últimos años en los conflictos internacionales y los medios de solución de estos, puesto que se trata de un debate general que subyace a todo el mundo de las misiones y operaciones PCSD y que definirá sus características venideras. Además, dos conceptos que afectan profundamente a las particularidades de las misiones y operaciones, la reforma del sector de la seguridad (RSS en lo sucesivo, originalmente del inglés *security sector reform*) y el desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo (DCSD de ahora en adelante, originalmente del inglés *capacity building in support of security and development*), están siendo objeto actualmente de intensas modificaciones y discusiones en Bruselas.

El vínculo entre la seguridad y el desarrollo

Un gran cambio que se ha producido en el mundo de las misiones y operaciones y que ha acompañado a la doctrina de la responsabilidad de proteger prácticamente desde su inicio a principios de siglo, es el vínculo entre los campos de la seguridad y del desarrollo. Considerados dos compartimentos estancos hasta los años 90, cada vez son más los casos en que la seguridad, sobre todo en Estados frágiles, la proporcionan actores militares, contribuyendo a los esfuerzos de estabilización y desarrollo, y cerrando un círculo en el que si se apoya a un actor militar se fomenta el desarrollo.

Desde los años 90 se ha ido reconociendo cada vez más la importancia de este nexo, con notables consecuencias teóricas y prácticas. Ya en 2005, Kofi Annan

se dirigía a la Asamblea General de la ONU en los siguientes términos: “[n]o gozaremos de desarrollo sin seguridad, no gozaremos de seguridad sin desarrollo, y no gozaremos de ninguno de los dos sin respeto por los derechos humanos”¹²⁷. Esto se ha traducido en que el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16, aprobado en septiembre de 2015 por la Asamblea General, reconoce que no hay desarrollo sostenible sin paz, y viceversa. En la UE, ya la Estrategia de 2003 y el Consenso Europeo sobre el Desarrollo de 2005 reconocían otro tanto, y el Consejo ha incluido numerosas veces en sus Conclusiones una mención a los vínculos entre la prevención de conflictos y el fomento del desarrollo. El Consejo Europeo, en sus Conclusiones del 19 y 20 de diciembre de 2013, insistió en “la importancia de apoyar a los países y a las organizaciones regionales socios, facilitando formación, asesoramiento, equipo y recursos cuando convenga, de modo que sean cada vez más capaces de evitar las crisis o de gestionarlas por sí solos”.

Esto hace que los medios típicos usados para solucionar conflictos del siglo XX no basten para solventar las crisis del XXI. El s. XX tuvo como forma política por excelencia el Estado nación, donde había una clara división entre lo interior y lo exterior, y los medios exteriores típicos, como la diplomacia interestatal o la coerción económica y militar, bastaban para resolver crisis internacionales. Sin embargo, la aplicación únicamente de estos medios a conflictos del siglo XXI, cada vez más complejos, con más actores no estatales, con nuevas formas de combate como la guerra híbrida o nuevas tácticas y amenazas (ciberguerra, tácticas antiacceso o denegación de área), parece no ser suficiente. A menudo estos conflictos, en una época en que se habla de conceptos de seguridad compleja como una seguridad humana de segunda generación, permanecen en un estado que se ha llamado “paz híbrida [...] lo que ocurre cuando métodos de pacificación del siglo pasado se aplican a conflictos contemporáneos”¹²⁸. Una satisfactoria resolución de conflictos hoy en día requiere métodos del siglo XXI. A saber, entre otros: diplomacia creativa y multilateralismo inteligente, énfasis en la reforma del sector de la seguridad, desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo, capacidades civiles donde se combinen ayuda al desarrollo, control de fronteras, asistencia legal, policía, observación de los derechos humanos, etc.

El vínculo entre seguridad interior y exterior: la coherencia entre los diversos instrumentos de la Unión

Otro de los nexos que más se han fortalecido en las últimas décadas es la vinculación entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad. Donde antes eran compartimentos estancos, hoy en día su compenetración y coordinación

¹²⁷ Informe del Secretario General “Un concepto más amplio de libertad”, A/59/2005, párrafo 17.

¹²⁸ KALDOR, Mary (coord.): *The Berlin Report of the Human Security Study Group — From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy Towards Conflict*, pág. 3.

es imprescindible. Como se ha señalado en el capítulo relativo al análisis de la EGUE, la palabra “global” también implica una inclusión de todas las herramientas de la Unión, hacia dentro y hacia fuera. Esto es particularmente importante en una UE donde existe tal radical división entre lo interior y lo exterior, dos campos que en términos generales siguen respondiendo a las categorías de un ámbito donde la UE tiene competencias y otro esencialmente intergubernamental. El problema es que en el terreno práctico cada vez son más las muestras de que esa estricta partición no responde a ninguna frontera clara, como ilustra a la perfección la crisis de los refugiados o la amenaza terrorista. Ello es mucho menos evidente en el marco jurídico de la Unión, donde persiste un fraccionamiento interior-exterior que daña mucho a la proyección exterior de la UE. De ahí, como señala Félix Arteaga¹²⁹, la necesidad de que la Estrategia Global se coordine y compenetre más con una versión actualizada de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión recogida en la Comunicación de la Comisión COM(2010)673 al Parlamento Europeo y al Consejo.

Asimismo, la coordinación del ámbito exterior con las diversas entidades con competencias tradicionalmente en seguridad interior como Europol o Frontex, es fundamental. “Con sus competencias ampliadas y la situación de seguridad alterada en Europa, es probable que estas agencias mejoren su posición en el marco de la política exterior de la UE”¹³⁰. La función en la seguridad europea de estas y otras agencias y entidades como Eurojust, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea o la Escuela Europea de Policía, es uno de los elementos más discutidos en la actualidad.

Ya en diciembre de 2015, los Estados miembros y el Parlamento Europeo ampliaron las competencias de Europol para tomar medidas contra los flujos de financiación del terrorismo y el reclutamiento de terroristas en las redes sociales e Internet. Europol juega un papel de apoyo importante en materia de información y entrenamiento en las misiones y operaciones de la PCSD, como puso de manifiesto en particular EULEX Kosovo. Con EUNAVFOR Med, operación enfocada hacia la propia seguridad fronteriza de la Unión, también la primera que incluye una mención explícita a Europol en su mandato y que firma un memorando de entendimiento con la Agencia, se ha dado un paso notable hacia la cooperación interinstitucional¹³¹. Los acuerdos sobre intercambio de información con terceros Estados de Europol, sobre todo en la región mediterránea, han cobrado una importancia inusitada en el nuevo contexto de seguridad europeo. También han suscitado dudas, incluso estando bajo estricta supervisión judicial y parlamentaria, sobre la protección de los derechos fundamentales.

¹²⁹ Entrevista personal en el Real Instituto Elcano el 5 de agosto de 2016.

¹³⁰ TRAUNER, Florian: *ISSUE Brief 7/2016 — New Kids on the CFSP Block: The JHA Agencies*, pág. 1.

¹³¹ FIOTT, Daniel: “*Europe’s Richelieu Moment? EU Border Security and the CSDP*”, pág. 1.

En cuanto al control de fronteras y en el marco de una revisión generalizada del funcionamiento del espacio Schengen, el 22 de junio de 2016 el Parlamento y el Consejo se ponían de acuerdo sobre un proyecto de reglamento, aprobado el 6 de julio del mismo año por el Parlamento, que da luz verde a la propuesta de la Comisión de crear una Guardia Europea de Fronteras y Costas. Esta tiene el objetivo básico de un control de fronteras integrado que permita reaccionar antes de que se produzca una situación de riesgo para la seguridad de la Unión, y no *a posteriori*. La Guardia estará compuesta de una Agencia Europea de Fronteras y Costas que es la actual Frontex con mayores recursos y competencias ampliadas que le permiten actuar de manera más independiente de los Estados miembros e incluso intervenir bajo mandato de la Comisión, aunque no lo haya pedido un Estado miembro, cuando se trata de una situación urgente que ponga en riesgo el funcionamiento del espacio Schengen.

Además de colaborar con la Agencia Espacial Europea y el Centro de Satélites de la UE, operará de manera coordinada e integral con la Agencia Europea de Control de la Pesca y la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad Marítima, aprobada por el Consejo Europeo el 24 de junio de 2014 —documento que ya enfatizaba la necesidad de un enfoque transectorial e identificaba las principales amenazas, como el terrorismo o el tráfico de personas y de armas, a la seguridad marítima europea—.

La reforma del sector de la seguridad y el desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo

Estas dos nociones, introducidas al comienzo de este capítulo y cuyo análisis pormenorizado se realiza más abajo, están profundamente interrelacionadas, tanto por el vínculo entre la seguridad y el desarrollo, como por el hecho de que a menudo el DCSD se ve como parte de un marco más amplio de RSS.

Las implicaciones para la UE de estos dos conceptos y su evolución, objeto de un intenso debate de actualidad en Bruselas en el que España ha estado particularmente activa, son enormes por cuanto la UE, con su PCSD, por un lado, y su compromiso con el desarrollo, por otro, es uno de los actores internacionales más implicados en ambos campos de la seguridad y el desarrollo. Además, suponen un particular esfuerzo para una organización en la que existe una división tan profunda, como se mencionaba anteriormente, entre el campo de la PESC y otros ámbitos. Una de las facetas más interesantes de esta vinculación de la seguridad y el desarrollo es que precisamente está en línea con la tercera de las cinco prioridades de la Estrategia Global de la UE, que a su vez es una aspiración antigua (Comunicación Conjunta de la Comisión y la Alta Representante JOIN(2013)30, de 11 de diciembre de 2013, por ejemplo): el enfoque integral a las crisis internacionales. Es probable, aunque algunos Estados miembros prefie-

ren retrasarlo para que no interfiera con las negociaciones en curso sobre todo en materia DCSD, que próximamente el Consejo adopte conclusiones para agradecer y apadrinar estos nuevos y notables impulsos.

Asimismo, subyace al debate sobre estos dos conceptos, en particular en temas presupuestarios, como se verá a continuación, uno de mayor envergadura que es el de saber hasta dónde puede llegar la PCSD en el marco de los Tratados, cuáles son sus verdaderas fronteras —por lo demás difusas— con el resto de la PESC y de la acción exterior de la UE.

La reforma del sector de la seguridad

La RSS, que los Tratados no mencionan expresamente, ha sido incluida directa o indirectamente en numerosos mandatos de misiones y operaciones de PCSD, desde misiones que directamente están vinculadas a la reforma del sector de la policía, como EUPOL Afganistán a otras que buscan el fomento del Estado de derecho, como EULEX Kosovo. Destacan por su importancia las misiones de entrenamiento en Mali, Somalia o la República Centroafricana. Entre 2001 y 2009, por ejemplo, la Comisión invirtió más de 1.000 millones de euros en RSS en áreas que van desde la aplicación de la ley, el control de fronteras o la reforma de la justicia hasta el desarme, la desmovilización de combatientes y su reintegración. En el MFP 2014-2020 se encuentran acciones programadas en el sector de gobernanza en más de 69 países, de los cuales para 38 existen programas de fortalecimiento del Estado de derecho. En más de 16 países los programas cuentan con un claro elemento de seguridad.

El momento actual es particularmente importante por cuanto se acaba de cumplir el mandato contenido en el punto 15 de las Conclusiones del Consejo sobre la PCSD de 18 de mayo de 2015, en las que “[e]n consonancia con el enfoque integral de la UE y a fin de maximizar el impacto, la eficiencia y la coherencia del apoyo de la UE, el Consejo pide a la Alta Representante y a la Comisión que elaboren [...] un marco estratégico a escala de la UE para la reforma del sector de la seguridad a mediados de 2016 a más tardar. Este concepto político —los últimos eran de 2005 y 2006— deberá reunir la PCSD y todos los demás instrumentos pertinentes de la PESC, así como los instrumentos de cooperación para el desarrollo y los agentes que intervienen en los aspectos de libertad, seguridad y justicia”. En la propia EGUE, la RSS, nombrada tres veces, aparece como uno de los pilares de la política de ampliación y del fomento de la resiliencia en el entorno europeo: “[t]rabajaremos mediante el desarrollo, la diplomacia y la PCSD, asegurándonos de que nuestros esfuerzos de reforma del sector de la seguridad permiten y realzan las capacidades de nuestros socios para aportar seguridad dentro del marco del Estado de derecho”¹³².

¹³² Traducción propia.

El mandato del Consejo se ha llevado a cabo con la Comunicación Conjunta de la Alta Representante y la Comisión al Parlamento y el Consejo JOIN(2016)31, de 5 de mayo de 2016, que define la RSS como “el proceso de transformación del sistema de seguridad de un país para que gradualmente confiera a los individuos y al Estado una seguridad más efectiva y con rendición de cuentas de forma consistente con el respeto de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y los principios de buena gobernanza”¹³³. Según las directrices RSS del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el concepto de “sistema de seguridad” incluye la policía, las aduanas, las guardias de fronteras, el sistema de justicia criminal, las FFAA, los servicios de inteligencia, las instituciones que proveen supervisión financiera y judicial como los comités parlamentarios, los tribunales de cuentas, la judicatura, los actores no estatales de seguridad como las guerrillas, los tribunales tradicionales, los ejércitos de liberación, los ejércitos privados y las compañías de seguridad. Esto es importante a efectos presupuestarios porque desde una reforma de 19 de febrero de 2016 numerosos gastos de RSS se contabilizan como AOD.

La RSS es, prosigue la Comunicación, un proceso a largo plazo, político por cuanto afecta al corazón de las relaciones de poder de un país, y que necesita ser dirigido a nivel nacional. Esta Comunicación establece que se aplica a todos los actores e instrumentos de la Unión, en aras de garantizar un enfoque integral y coordinado, y a todos los contextos, no solo a situaciones conflictuales o pos-conflictuales. Se centra en dos objetivos básicos: garantizar la seguridad de los individuos y el Estado, por un lado, y lograr la legitimidad, buena gobernanza, integridad y sostenibilidad del sector de seguridad de los países asociados. Para ello hace hincapié, entre otras cosas, en la necesidad de ampliar el concepto del sector de la seguridad y entenderlo en relación con un contexto más amplio de buena gobernanza transectorial, mejorar la coordinación intra-UE y de la UE con otros actores internacionales, así como aumentar la apropiación por parte de los países asociados de las reformas del sector de la seguridad.

Todo ello pretende responder a una serie de críticas que se habían dirigido a la actividad de la UE en este campo y que aparecen en el Documento conjunto de trabajo de los servicios de la Alta Representante y la Comisión sobre las lecciones aprendidas de intervenciones anteriores y las opiniones de los interesados. Entre otras cosas, se cuestiona la efectividad y flexibilidad de la figura del proyecto como herramienta indispensable para las acciones en RSS; el uso de un MFP a menudo demasiado rígido y estricto como para poder responder adecuadamente a situaciones repentinas o de urgencia; la falta de coordinación entre los diversos instrumentos, políticas e Instituciones de la Unión (derivada en parte de la profunda división entre lo que es PESC y lo que no, ya comentada), que el

¹³³ Traducción propia.

SEAE ha hecho mucho por mejorar; las deficiencias del diálogo, cuando no su carencia, entre Bruselas y el terreno; la escasa conexión entre la PCSD estricta y los instrumentos geográficos y temáticos; el que las intervenciones con frecuencia se centren únicamente en un aspecto concreto del sector de la seguridad, perdiendo la vista del conjunto, etc.

Sea como fuere, la UE sigue siendo el actor internacional mejor situado para apoyar con fuerza la RSS, tanto por su amplia gama de instrumentos y políticas, como por sus capacidades en el marco PCSD y fuera de él. Asimismo, reúne la experiencia de todos sus Estados miembros en este sector. La aplicación satisfactoria del marco de la Comunicación Conjunta de 2016 para afrontar las críticas justificadas que se venían dirigiendo hasta ahora puede resultar un paso importante en la efectividad de la presencia de la UE en el exterior en el importante marco de la RSS.

El desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo

El marco DCSD actualmente está constituido por la Comunicación Conjunta JOIN(2015)17 de la Alta Representante y la Comisión, de 28 de abril de 2015, al que las Conclusiones del Consejo de 18 de mayo de 2015, en su punto 16, dieron la bienvenida. La Comunicación de 2015 incluye, en el amplio concepto de DCSD, actividades como la cooperación técnica, el diálogo político, el acceso a instrumentos internacionales, el entrenamiento y la provisión material esencial, desde aparatos de comunicaciones a equipos médicos, o incluso de protección de las fuerzas de seguridad. No engloba el gasto militar recurrente, la provisión de armas o municiones ni el entrenamiento cuyo único fin es fomentar la capacidad de combate de unidades militares.

La DCSD se encuentra en el corazón del mandato de numerosas misiones y operaciones de PCSD. En tres de las lanzadas en 2014 —EUAM Ucrania, EUMAM RCA y EUCAP Sahel Mali—, por ejemplo, es una parte esencial de este. Asimismo, los instrumentos financieros de la UE cada vez incluyen más contribuciones en este marco. Mediante el Instrumento en Pro de la Estabilidad y la Paz (IEP), que sucede al Instrumento para la Estabilidad y está centrado en la respuesta a las crisis, la prevención de conflictos y las amenazas transregionales o globales nacies, se financian equipos de la policía camerunesa. Y el Fondo Europeo de Desarrollo financia algunos costes operativos de numerosas operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana en el marco de su Fondo de Apoyo a la Paz para África, como la misión en Somalia, AMISOM.

No obstante, el debate central del año 2016 sobre DCSD gira en torno a una importante cuestión presupuestaria. Desde el asunto *Ecovas*¹³⁴, el Derecho de la Unión, en su rígida división entre la PCSD y otros ámbitos, no permite que

¹³⁴ C-91/05 Comisión contra Consejo.

una misma acción esté financiada al mismo tiempo por una medida PCSD y un instrumento basado en los artículos 208 y siguientes del TFUE, que cubren la parte de cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria. Además, el artículo 41.2 TUE prohíbe claramente que los gastos “relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa” corran a cargo del presupuesto de la Unión, frase en torno a la cual existen discrepancias entre la Comisión y el Consejo: ¿se refiere solo a la PCSD o a toda la PESC? Una restricción adicional es que los criterios de AOD, salvo casos excepcionales, excluyen gastos militares, limitación particularmente importante por cuanto la UE tiene el objetivo para el MFP 2014-2020 de que al menos 90% de su ayuda externa se contabilice como AOD. La propia regulación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED en lo sucesivo), que siempre ha quedado fuera del presupuesto de la UE a pesar de los recurrentes llamamientos a su inclusión, excluye este tipo de gastos. Únicamente, y de manera temporal, excepcional y limitada geográficamente, el Fondo de Paz para África, en el seno del FED, permite abordar la vinculación entre seguridad y desarrollo y presta en algunos casos apoyo a actividades militares. Los instrumentos financieros de la UE como el de Ayuda Preadhesión, el Europeo de Vecindad, el de Cooperación al Desarrollo y el de Democracia y Derechos Humanos tienen limitaciones similares a las comentadas.

Por su parte, la financiación mediante la PCSD también tiene sus restricciones por cuanto el mecanismo Athena, que cubre los gastos conjuntos de las misiones y operaciones, no está diseñado para cubrir los gastos en que incurre el país donde se desarrolla la intervención de la UE y estos costes no pueden incluirse en los presupuestos de las misiones y operaciones que recaen sobre los Estados miembros individuales.

El resultado de este complejo marco financiero es que a menudo se identifican lagunas de financiación que dañan el funcionamiento y los resultados de las misiones y operaciones de la UE. La Comunicación Conjunta de 2015, por ejemplo, recoge dos casos, Somalia y Mali, donde “las unidades formadas carecen de equipos de comunicación” o “faltan productos de primera necesidad, incluido alojamiento, alimentos y asistencia médica”, y concluye que “[e]n la actualidad no existe, por tanto, ningún instrumento del presupuesto de la UE concebido para proporcionar una financiación global al desarrollo de capacidades de seguridad en los países asociados, en particular su componente militar”.

Por todo ello, la Comisión presentó el 5 de julio de 2016 su Propuesta COM(2016)447 de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo, que busca una modificación del Reglamento (UE) 230/2014, por el que se crea y regula el Instrumento en Pro de la Paz y la Estabilidad. El objetivo de la iniciativa es colmar esos agujeros en la financiación de las operaciones y misiones de la UE mediante un presupuesto de 100 millones de euros para el periodo 2017-2020, sin contribución adicional sino reasignación, con el objetivo de que “se extienda la

asistencia de la Unión en circunstancias excepcionales de modo que se use para desarrollar la capacidad de actores militares en los países asociados, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible y en particular lograr sociedades pacíficas e inclusivas”. Todo ello sobre la base de que, legalmente, los artículos 209 y 212 TFUE, en los que se apoya el Instrumento, no excluyen *per se* la financiación del desarrollo de capacidades en el sector de la seguridad únicamente por la naturaleza militar del beneficiario. Es una propuesta que goza de un notable apoyo de los Estados miembros; en concreto, diez de ellos, entre los cuales figura España, entregaron durante la ronda de consultas un *non-paper* con fecha de 15 de abril de 2016 en el que hacían hincapié en que una reforma del Instrumento era, por su flexibilidad geográfica y especialización en situaciones de urgencia, la mejor herramienta a corto plazo en el campo DCSD. Se prefirió esta opción a otras como la creación de un instrumento concreto para DCSD ya dentro del marco del presupuesto de la UE como fuera de él, la modificación del mecanismo Athena o una combinación de los instrumentos presupuestarios de la UE ya existentes.

No pasa desapercibida, por otro lado, la existencia de un problema de comunicación pública en relación con este concepto, a menudo criticado —infundadamente— porque permitiría canalizar fondos destinados a la cooperación al desarrollo hacia capacidades militares. Sobre este asunto ha llamado numerosas veces la atención España en el COPS.

Sea como fuere, se trata de una interpretación al límite de los Tratados que, no obstante, puede tener importantes consecuencias para el futuro de las misiones y operaciones PCSD. Tanto la RSS como la DCSD se pueden ver como puentes en construcción entre la PCSD y el resto de la acción de la UE que, una vez terminados, mejorarán el funcionamiento y la conexión entre las dos orillas.

III.2. LA CULTURA ESTRATÉGICA DE LA UE Y DE ESPAÑA: PERCEPCIÓN DE LAS MISIONES Y OPERACIONES

¿Existe una cultura estratégica europea?

La forma en que la UE y cada uno de sus Estados miembros entienden y emplean la fuerza es uno de los elementos que más afectan a las misiones y operaciones de la Unión. Concepto acuñado por Jack Snyder en un trabajo para la Rand Corporation en 1977¹³⁵, “[l]a cultura estratégica”, explica Félix Arteaga¹³⁶ “se expresa en patrones de comportamiento y preferencias que condicionan —pero no predeterminan— la respuesta a los problemas de seguridad y defensa, ya que la cultura estratégica evoluciona con el tiempo, el liderazgo y las crisis”. La publicación de la EGUE, más elaborada y detallada que la de 2003, a pesar de

¹³⁵ “Soviet Strategic Culture. Implications for Nuclear Options”, RAND, EEUU, 1977.

¹³⁶ ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Política Común de Seguridad y Defensa”, pág. 10.

su falta de adopción explícita por el Consejo, da un paso más en la dirección de una cultura estratégica europea como actor con capacidades civiles y militares y una serie de prioridades y objetivos en su acción exterior. Precisamente, dentro del marco del SEAE existe un Colegio Europeo de Seguridad y Defensa creado en 2005, que tiene por objeto fomentar una cultura de seguridad europea y en el que España participa activamente a través de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

Aun así, en función “de su tamaño, historia y concepción de su propio papel —así como el de la UE— en la escena internacional, los Estados han desarrollado culturas estratégicas distintas que a menudo chocan y que difícilmente pueden unirse en una europea compartida. Consecuentemente, las operaciones militares de la UE se han caracterizado por una concepción más bien tímida del uso de la fuerza [...] De hecho, las operaciones militares de PCSD nunca han sido realmente puestas a prueba por una parte que se opone a la presencia de la UE a largo plazo y contra la cual tiene que responder usando la fuerza militar”¹³⁷. Existe también una diferencia notable de consenso estratégico entre los distintos Estados miembros: algunos se centran más en la defensa territorial y otros en operaciones expedicionarias¹³⁸. Todo ello a pesar de que las encuestas Eurobarómetro de la Comisión Europea muestran con regularidad que la opinión generalizada en toda la Unión es que la PESC y la PCSD son dos áreas evidentes en que la política debería llevarla la Unión más que los Estados miembros¹³⁹.

Además, una muy distinta percepción de riesgos en los distintos Estados miembros obstaculiza una cultura estratégica unificada y dificulta los avances en materia de misiones y operaciones en el exterior. Hacer común este sentido de amenaza, que Rusia lo es tanto para Estonia como Portugal, o que la desestabilización en Libia afecta tanto a Italia como a Finlandia, es uno de los avances más importantes que todavía deben producirse en la UE, algo en que las crisis actuales han permitido avanzar al mostrar, por ejemplo, que ningún país europeo es inmune al desafío terrorista. También han complicado la proyección de la PCSD “la dificultad de la UE para conocer cómo se ve a sí misma”¹⁴⁰ y unas opiniones públicas que por lo general prefieren la influencia política y económica a la militar. El caso paradigmático de esto, por razones históricas, lo constituye Alemania, y de la evolución de su cultura estratégica dependen numerosos interrogantes sobre el futuro de la PCSD y sus misiones y operaciones.

La propia cultura estratégica varía según el Estado miembro de que se trate. Los países de la Unión se puede clasificar en tres grupos según su relación con

¹³⁷ TARDY, Thierry: *ISSUE Chaillot Paper 134 - CSDP in Action: What Contribution to International Security*, pág. 33.

¹³⁸ KEOHANE, Daniel: *op. cit.*, pág. 2.

¹³⁹ HOWORTH, Jolyon: *op. cit.*, pág. 246.

¹⁴⁰ ARTEAGA MARTÍN, Félix: *op. cit.*, pág. 10.

la PCSD¹⁴¹: las pequeñas potencias con escasa cultura estratégica, a las que la PCSD da una visibilidad que de otro modo no tendrían; las potencias intermedias con cultura estratégica limitada, que influyen en la PCSD como socios solidarios y fiables, entre las que figura España; y los países que ven en la PCSD una forma de proteger e impulsar sus intereses, como Reino Unido, Francia, Grecia, Polonia, los Países Bajos y Suecia. Como se ha señalado anteriormente, es de destacar la pérdida que en términos de cultura estratégica el *Brexit* supondrá para la Unión, puesto que el Reino Unido es un país con una opinión pública menos reticente a las intervenciones en el exterior y con unos intereses que a menudo se proyectan sobre zonas del planeta que no tienen particular atractivo para otro Estado miembro.

Sea como fuere, las misiones y operaciones sí muestran una cierta visión de la seguridad de la Unión que es distinta a la de otras organizaciones y la de sus Estados. Se trata de un enfoque mediante la combinación de elementos civiles y militares, preferiblemente a corto plazo y de forma consensuada, casi siempre en apoyo de las autoridades soberanas existentes de un Estado, normalmente en la vecindad de la UE (siete de las misiones y operaciones han sido en los Balcanes y cuatro en la frontera oriental de la UE) y de acuerdo con la legalidad internacional y una serie de valores y principios¹⁴².

La cultura estratégica en España: la visión española de la PCSD y sus misiones y operaciones

Según Jordi Marsal Muntala¹⁴³, en la cultura estratégica española han intervenido históricamente cuatro elementos: la percepción del poder, de las amenazas, de lo militar y de la identidad propia. Los cambios desde una tradición de neutralidad hasta ser un actor de la seguridad internacional a partir de bien entrados los años 80 condicionan la visión española de la PCSD y su contribución a las misiones y operaciones de la UE.

Al no reconocerse abiertamente el vínculo entre los intereses de España y su poderío militar, o relacionar los asuntos militares con costes políticos, como tras la guerra de Iraq, existe “una creciente distancia entre la élite política, la población, los medios de comunicación y las fuerzas armadas acerca del uso de la fuerza. Ello reduce la previsibilidad y la comprensión de la contribución española a la seguridad internacional”¹⁴⁴. Se trata de un país con voluntad de contribuir pero con un bajo nivel de ambición para liderar operaciones de seguridad

¹⁴¹ BIEHL, Heiko; GIEGERICH, Bastian y JONAS, Alexandra, citados en *ibid.*, pág. 53.

¹⁴² TARDY, Thierry: *op. cit.*, pág. 34.

¹⁴³ MARSAL MUNTALA, Jordi: *Documento de Opinión 26/2016 - Evolución histórica de la cultura de defensa en España*, pág. 4.

¹⁴⁴ ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Spain”, pág. 333.

internacionales, debido a sus recursos militares limitados, sus bajas inversiones en defensa, sobre todo estos últimos años, y su reticencia política a correr riesgos en escenarios donde los intereses nacionales no están en juego.

En los últimos años, sostiene Francisco de Borja Lasheras¹⁴⁵, la política de seguridad española se ha visto afectada por la existencia de diversas líneas estratégicas: la protección de sus intereses nacionales en el norte de África; la reticencia a intervenir en grandes y lejanos escenarios sin solución y punto final claros, como Afganistán; y un reposicionamiento en zonas como el Sahel (donde España está llamada a jugar un papel cada vez más importante, entre otras cosas por su posición geoestratégica como frontera externa de la UE, y donde la relación bilateral con Francia como gran potencia europea involucrada y decidida a intervenir en la zona cada vez cobra más importancia) o el Golfo de Guinea. Todo ello sobre el trasfondo de un contexto de creciente inestabilidad en el entorno español, que influye en la percepción de la seguridad nacional.

El propio Lasheras divide a la doctrina española sobre la PCSD en cuatro grandes grupos: los teólogos, los más partidarios de una PCSD completa, fuerte e independiente de la OTAN; los agoreros, que consideran que la PCSD está en un estado de muerte clínica y que tiene más sentido centrarse en las relaciones bilaterales; los aislacionistas o hobbesianos, que argumentan a favor de una vuelta a los intereses puramente nacionales y creen que una PCSD disfuncional no tiene en cuenta las preocupaciones españolas; y los pragmáticos, que abogan por un desarrollo equilibrado en la dirección de la Unión y de la OTAN y para los que las dos opciones son caras del mismo proyecto, que tiene como objetivo básico revitalizar la seguridad europea en un mundo dominado por otros actores. Es muy probable que el país “se quede en una segunda fila de países que apoyan la PCSD, copatrocinando y dando cuerpo a iniciativas, algunas veces realizando propuestas propias, impulsando un papel más importante de la AED [...], etc.”¹⁴⁶.

Según Arteaga¹⁴⁷, la orientación de seguridad española se basa en un enfoque equilibrado, independientemente del signo del gobierno, entre la UE y la OTAN, sobre todo por la relación bilateral con EEUU, que muestra un equilibrio de la visión europeísta y atlantista de la seguridad. Asimismo, el país ha apoyado extensamente una mejora de las relaciones entre las dos organizaciones. Enrique Mora¹⁴⁸ explica gráficamente la actitud española hacia la PCSD trazando un paralelismo con su apoyo al proyecto europeo en el sentido de una unión cada

¹⁴⁵ DE BORJA LASHERAS, Francisco: “*The End of CSDP Theology? Spain’s Shifting Security Policy and the CSDP*”, pág. 50.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pág. 54.

¹⁴⁷ ARTEAGA MARTÍN, Félix: *op. cit.*, pág. 334.

¹⁴⁸ ARTEAGA MARTÍN, Félix; FOJÓN CHAMORRO, Enrique; MORA BENAVENTE, Enrique; MUÑOZ VILLA, Manuel: “*Spain and the CSDP*”, pág. 46.

vez más estrecha: España apoya la PCSD como algo de valor y que merece la pena apoyar. Pero la PCSD permite superar la compleja reticencia que aleja a la opinión pública de los asuntos militares al envolver la presencia de las Fuerzas Armadas en el exterior de una capa multilateral europea; la PCSD legitima la política de defensa española¹⁴⁹. Como resultado de todo ello, siempre según Enrique Mora, “el nivel de ambición español en la PCSD es elevado y —lo que constituye una notable contradicción— claramente más elevado que la voluntad política de la sociedad española de apoyar a sus fuerzas armadas”. España apoya, por consiguiente, un desarrollo progresivo y equilibrado de las partes política, militar e industrial de la PCSD.

En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 se hace eco de la importancia de la PCSD para el país: “[e]n el ámbito externo, la seguridad de España se verá reforzada si la UE se consolida como un actor global [...] Resulta necesario [...] el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) dotada de unos medios militares adecuados y creíbles y el pleno desarrollo de las diferentes capacidades del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)”.

Las cifras globales de la participación de España en misiones y operaciones internacionales y, en particular, de la Unión Europea

Desde 1989, España ha participado en más de 50 misiones y operaciones internacionales¹⁵⁰. A fecha de 10 de agosto de 2016, España está presente simultáneamente en una suma de dieciocho —su récord histórico— con un total de 1.701 efectivos¹⁵¹, de los que 1.670 son militares, diecinueve miembros de la Guardia Civil, once de la Policía Nacional y una persona del Ministerio de la Presidencia. En el marco de la ONU, España está en dos operaciones: UNIFIL Líbano y MINUSTAH Haití. Es el tercer contribuyente de la UE a las misiones de la ONU y el 39.º del mundo, con 612 efectivos, de los que 593 son miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

España participa en una operación de la OTAN, *Resolute Support* en Afganistán, de la cual es el decimotavo contribuyente de la Alianza Atlántica, con diecinueve efectivos. En Mali, España es el único país que apoya con su Operación Marfil a la operación francesa Serval y a la MINUSMA de la ONU, con 55 efectivos y un avión T-21 de transporte. En República Centroafricana España aporta, mediante su Operación Alfa Charly de apoyo a la Operación Sangaris de Francia y la MINUSCA de la ONU, 45 efectivos y un avión de transporte militar.

¹⁴⁹ *Ibid.*, pág. 47.

¹⁵⁰ Informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2015, pág. 18.

¹⁵¹ La cifra varía según diversas fuentes, en función del criterio de contabilización, entre los 1.700 y 2.300 efectivos.

También hay desplegados 306 efectivos en el marco de la Operación *Inherent Resolve* de la coalición internacional que lucha contra Daesh.

En el marco de la Unión Europea, España es uno de los tres Estados miembros que contribuyen simultáneamente a las cinco operaciones en curso de la PCSD y que ha contribuido a todas las operaciones de la PCSD en los últimos diez años. No solo eso, sino que en 2015, y en función del periodo, fue su primer o segundo contribuyente, lo cual en una época de restricción presupuestaria, muestra un enorme compromiso con la PCSD¹⁵². Suele soportar en torno al diez por ciento, ya sea en términos financieros, ya operativos, de las operaciones, aunque en algunos casos como Althea o Atalanta se acerca a ser el máximo contribuyente¹⁵³. En la actualidad, España participa en doce de las dieciséis misiones y operaciones de la UE, las seis militares y otras seis civiles. Los detalles de su aportación a cada una se indican *ad infra*, pero en términos globales, excluyendo al personal de nacionalidad española contratado por las propias misiones y operaciones, España proporciona alrededor de 700 efectivos.

III.3. LAS MISIONES Y OPERACIONES DE LA UNIÓN

Generalidades

Antes de pasar a analizar las misiones y operaciones conviene hacer una precisión lingüística. Aunque los Tratados no lo estipulan en la base jurídica de las misiones y operaciones —el artículo 42.1 y sobre todo el 43 del TUE—, existe una tradicional división entre las misiones, que incluyen solo medios civiles, y las operaciones, que son de carácter militar. Nada impide que la UE lance una misión de carácter mixto, pero la rigidez de las estructuras de planeamiento y conducción y del marco financiero no lo han facilitado hasta el momento. Aunque, como señala Jolyon Howorth¹⁵⁴, la complejidad de las misiones y operaciones hace que una categorización simple no sea tarea fácil, la propia UE¹⁵⁵ las clasifica según estén en curso o no y según sean civiles o militares, enfoque que se ha seguido a continuación.

El artículo 43.1, por su parte, describe los seis tipos de misión u operación que puede realizar la UE, una lista ampliada de las originales Misiones Petersberg aprobadas por vez primera en el Consejo de Ministros de la UEO en junio de 1992: actuaciones conjuntas en materia de desarme; misiones humanitarias y de rescate; misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares; misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz; misiones en las que intervengan fuerzas

¹⁵² *Ibid.*, pág. 15.

¹⁵³ ARTEAGA MARTÍN, Félix; FOJÓN CHAMORRO, Enrique; MORA BENAVENTE, Enrique; MUÑIZ VILLA, Manuel: *op. cit.*, pág. 48.

¹⁵⁴ HOWORTH, Jolyon: *op. cit.*, pág. 147.

¹⁵⁵ <http://www.eas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>, última consulta agosto 2016.

de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz; y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Desde el año 2003, en que se lanzó la primera misión de la UE en ARYM, la Unión ha lanzado 33 misiones y operaciones, de las cuales doce son operaciones militares y veintiuna misiones civiles. De todas ellas, diecisiete han finalizado ya y a principios de 2016 siguen dieciséis en vigor. Son su contribución más visible a la paz internacional y a través de ellas la UE ha demostrado una notable capacidad como actor de gestión de crisis internacionales. En los últimos años, no obstante, se ha venido notando una menor contribución de los Estados miembros a las misiones y operaciones. Menos en casos contados, su tamaño y ámbito han sido limitados y han tenido una ambición “subestratégica”¹⁵⁶. “Solo unas cuantas, según la mayoría de los analistas, han marcado una diferencia verdaderamente notable en el terreno”¹⁵⁷.

Por último, las misiones y operaciones afectan solo a veintisiete miembros, por cuanto Dinamarca goza de un *opt-out* en asuntos de defensa, aunque su posición oficial es la de no impedir el desarrollo de una cooperación más intensa entre los demás Estados de la UE en esta materia. Destaca que desde su primer lanzamiento hayan participado otros países en algunas misiones y operaciones de la UE, la mayoría con base en una serie de acuerdos marco de participación que la UE ha celebrado con ellos. La colaboración, que suele tratarse de contribuciones pequeñas, no está exenta de importantes obstáculos administrativos y legales. Aun así, se pueden citar los ejemplos de Noruega o Canadá, que contribuyen habitualmente con personal civil a las misiones; EEUU también, aunque en menor medida; Brasil y Sudáfrica participaron en la operación Artemis en la República Democrática del Congo; Ucrania aportó una fragata a EUNAVFOR Atalanta; Georgia, casi 150 personas a EUFOR RCA; Turquía, que ha participado en ocho misiones y operaciones, es un contribuyente importante a EUFOR Althea; la lista incluye países tan dispares como Marruecos, Chile o Tailandia, entre otros; incluso Rusia aportó capacidades de transporte aéreo a EUFOR Chad/RCA. Si se descuentan los países que desde 2004 han accedido a la Unión, desde 2003 unos treinta de fuera de la UE han tomado parte en misiones y operaciones PCSD¹⁵⁸.

Preparación y lanzamiento de las misiones y operaciones

Procedimiento general.

Tras una fase de identificación y valoración de la crisis a la que se quiere responder, la misión u operación es creada por el Consejo por unanimidad mediante

¹⁵⁶ TARDY, Thierry: *op. cit.*, pág. 10.

¹⁵⁷ HOWORTH, Jolyon: *op. cit.*, pág. 245.

¹⁵⁸ TARDY, Thierry: *ISSUE Brief 6/2014. CSDP: Getting Third States on Board*, pág. 1.

dos decisiones. La primera establece la operación o misión sobre el Concepto de Gestión de Crisis, que incluye una descripción de la misión u operación, sus objetivos y recursos humanos y financieros, y es elaborado por la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis, integrada en el SEAE. Esta decisión marca el inicio del proceso de planeamiento al identificar un Cuartel General Operativo (CGO de ahora en adelante) y nombra a un Comandante de la Operación y un Jefe de la Fuerza, cargos que pueden recaer sobre la misma persona. Si se trata de una misión civil, el Consejo nombra a un Jefe de Misión y el director de la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CCPE en lo sucesivo), unidad integrada en el SEAE, asume el papel de Comandante Civil de la Misión (CCM en adelante).

La Unión no tiene un centro de operaciones permanente, a pesar de que se viene proponiendo en Tervuren, Bélgica, desde el año 2003, idea que ha chocado frontalmente con la oposición de algunos países como el Reino Unido. Esto es, según algunos, la carencia más grave de la PCSD en la actualidad¹⁵⁹, ya que afecta a su rapidez de reacción, su visibilidad y su eficacia. A falta de un cuartel permanente, son cinco los países que han puesto cuarteles a disposición de la UE: Francia, en Mont Valérien; Reino Unido, en Northwood; Italia, en Roma; Alemania, en Potsdam; y Grecia, en Larissa. Otra opción, ya mencionada anteriormente, es la empleada con las Operaciones Concordia y Althea, que establecieron su CGO en las instalaciones en Mons del Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa de la OTAN, conocido como SHAPE, en el marco de los Acuerdos Berlín Plus.

Esta primera decisión del Consejo también marca el comienzo de la elaboración de una directiva de planeamiento militar por parte del EMUE para que el Comandante de la Fuerza desarrolle su Concepto de Operaciones (CONOPS en lo sucesivo), evalúe sus necesidades y, posteriormente, aprueben el Jefe de la Operación y su Estado Mayor un Plan de Operaciones (OPLAN en adelante) y las reglas de enfrentamiento de la operación. Si se trata de una misión civil, el CCM elabora el CONOPS, el OPLAN e inicia el proceso de generación de fuerzas. Estos documentos, en cualquier caso, deben ser aprobados por el COPS. Con esta primera decisión, por último, se lanza el proceso formal de generación de fuerzas para ver qué capacidades puede aportar cada Estado.

Existe un procedimiento preferente para casos de urgencia en el que la fase de planeamiento se acorta y que fue utilizado, por ejemplo, para EUFOR RCA. Una particularidad la constituye el conocido como sistema de núcleos duros del artículo 44 que se analiza más adelante.

¹⁵⁹ CORDÓN SCHARFHAUSEN, Carlos; MARTÍN TORRIJOS, Juan Carlos; REAL, Bénédicte; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; y TREVIÑO RUIZ, José María: *Cuadernos de Estrategia 167 — Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa*, pág. 47.

Una vez completados estos pasos, el Consejo lanza formalmente la misión u operación mediante una segunda decisión y la pone bajo el control político y la dirección estratégica del COPS. La ejecución sigue una cadena de mando desde el Jefe de la Fuerza o de la Misión en el terreno hasta Bruselas.

En lo que concierne al marco jurídico de Derecho internacional de estas intervenciones, la práctica totalidad de las misiones, menos EULEX Kosovo, y algunas operaciones como EUTM Mali, EUTM Somalia o EUMAM RCA han sido lanzadas sobre la base de una petición del Estado donde se establece; las demás operaciones se han creado tras una resolución del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta de la ONU.

Las conferencias de generación de fuerzas, los Battlegroups y el ideal de un ejército europeo

Al no existir como tal unas tropas europeas con un cuartel permanente, las conferencias de generación de fuerzas chocan frecuentemente con la realidad intergubernamental de la PCSD. Ello deriva tanto de la diferencia de visión y cultura estratégica entre los Estados como de su situación política o económica interna. A veces incluso se acaba otorgando un mandato más corto de lo convenido a una misión u operación para lograr convencer a los Estados más reticentes. Casi todas las operaciones creadas desde 2010 han tenido problemas para encontrar los recursos necesarios y lograr sus objetivos¹⁶⁰. El caso de EUFOR RCA fue paradigmático por cuanto fueron necesarias seis conferencias y al final Francia acabó aportando la mayoría de las capacidades que faltaban.

Para llevar a cabo las misiones y operaciones PCSD, el Consejo Europeo de junio de 2004 aprobó el “2010 *Headline Goal*” u Objetivo Principal 2010 —también existe otro civil con el mismo horizonte temporal—, que pretendía contar con 60.000 soldados capaces de atender al mismo tiempo varias operaciones de intensidad y duración distintas. Para lograr este objetivo se crearon los Grupos de Combate o *Battlegroups*, basados en los principios de eficacia e interoperabilidad, para despliegues más rápidos. Son unidades de unos 1.500 a 2.500 efectivos capaces de ser desplegados en el plazo de quince hasta treinta e incluso 120 días. Dos grupos de combate rotan cada seis meses entre las fuerzas armadas de los distintos Estados miembros, menos Malta y Dinamarca. Sí participan ARYM, Noruega, Ucrania y Turquía. España ha liderado ya varias veces los Grupos de Combate, lo hará de nuevo en el segundo semestre de 2017 y 2019, y participará en el segundo semestre de 2020 con la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana liderada por el país transalpino.

Sin embargo, hasta ahora no se han usado en el marco de una operación —a pesar de que se propuso en las crisis de RCA en 2007, RDC en 2008, Libia

¹⁶⁰ TARDY, Thierry: *op. cit.*, pág. 44.

en 2011 o Mali en 2013—, lo cual hace que se puedan considerar un “éxito político relativo [...] que en el campo militar sigue experimentando serias insuficiencias”¹⁶¹. Ello se debe, de nuevo, a las diferencias estratégicas entre los Estados miembros y las limitaciones de su contexto económico y político. Ante esta realidad no son pocos los que proponen su eliminación.

Estas debilidades del proceso de planeamiento de las misiones y operaciones podrían ser solventadas mediante la creación de un histórico ideal propugnado por las voces más favorables a la integración militar: el ejército europeo. Los más optimistas consideran que podría basarse en el actual Eurocuerpo, unidad multinacional establecida en Estrasburgo en la que España ingresó en 1994 y a la que contribuye con alrededor de un quinto del gasto económico y del personal militar —entre 160 y 180 militares permanentes—. Un español, el Teniente General Alfredo Ramírez Fernández, manda desde mediados de 2015 y hasta junio de 2017 el Eurocuerpo.

No obstante, a pesar de la puerta que abre el Tratado de Lisboa al incluir la posibilidad, en el artículo 42.2 TUE, de que el Consejo Europeo, por unanimidad, decida el paso de una política común de defensa a una defensa común, el ideal del ejército europeo todavía parece relativamente lejano.

El sistema de núcleos duros

Como explica Donald Barthelme, a veces es más fácil definir algo por lo que no es que por lo que es¹⁶². Y es que, ante todo, el mecanismo de núcleos duros, regulado en los artículos 42.5 y 44 TUE, no crea una nueva categoría de misión de la UE, no está vinculado en principio con las cooperaciones reforzadas del artículo 46, no tiene que ver con el desarrollo de capacidades ni “es un sistema de adopción de decisiones, sino más bien un nuevo modelo para la ejecución de las misiones de la Unión”¹⁶³. Se trata de uno de los elementos del debate que recoge los valores de la flexibilidad y la eficacia de la PCSD, campo al que también pertenecen otras figuras más conocidas como la de la abstención constructiva¹⁶⁴.

¹⁶¹ HOWORTH, Jolyon: *op. cit.*, pág. 85.

¹⁶² BARTHELME, Donald: “*Nothing: A Preliminary Account*”, *Sixty Stories*, Penguin Books, Nueva York, 2003, pág. 239.

¹⁶³ ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O: *Cuadernos de Estrategia 145 - La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, pág. 80.

¹⁶⁴ Ante el riesgo de bloqueo inherente a toda toma de decisiones por unanimidad, se introdujo con la reforma de Ámsterdam y hoy se encuentra en el artículo 31.1 TUE. Permite, en una decisión PESC y por tanto también PCSD en que el Consejo o el Consejo Europeo deban pronunciarse por unanimidad, que un Estado miembro se abstenga de votar siempre y cuando haga una declaración formal al respecto. Así, el Estado, siempre y cuando los abstencionistas no sean al menos un tercio de los Estados miembros que supongan como mínimo un tercio de la población de la UE, no impide la adopción de la decisión pero tampoco sufre sus consecuencias.

El sistema de núcleos duros apareció por primera vez en los trabajos preparatorios de la Constitución Europea y se mantuvo, sobre la base de garantizar una mayor flexibilidad a las operaciones PCSD, en los desarrollos posteriores. Supone una especie de mandato —que constituye el marco jurídico de esta figura— del Consejo a favor de una serie de Estados. En opinión de Urrea Corres, la gestión de la misión pasaría a depender de ellos en asociación con el AR y no de las Instituciones. Thierry Tardy¹⁶⁵ puntualiza, sin embargo, que al ser el artículo 44 una misión de la UE, esta estaría esencialmente bajo control político y dirección estratégica del COPS, con alguna diferencia dada la divergencia con las misiones tradicionales de la UE (como, por ejemplo, la creación de un grupo dentro del COPS de representantes de los Estados miembros involucrados). Aun así, el planeamiento —el Concepto de Operaciones y el Plan de Operaciones— y el mando de la operación sería responsabilidad de los Estados mandatados, y lo llevaría la estructura nacional de los Estados intervinientes a nivel estratégico y operacional. Tardy resalta, no obstante, el problema de saber sobre quién recaería la redacción del Concepto de Gestión de Crisis, que sin duda tendría que implicar algún grado de colaboración entre los Estados intervinientes y la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis del SEAE, aunque en caso de urgencia podría redactarse solo por los Estados que desarrollen la operación sin intervención del SEAE.

Sea como fuere, sí queda claro que estos Estados deben desearlo, disponer de las capacidades necesarias e informar al Consejo periódicamente del desarrollo de la misión. Según la profesora Urrea Corres¹⁶⁶, este sistema goza de mayor eficacia que el de la abstención constructiva y potencia la visibilidad de la UE en este ámbito, donde es mayor cada vez la demanda de su presencia. El informe preparatorio de la AR para el Consejo Europeo de Defensa de diciembre de 2013 señalaba, a su vez, las ventajas en términos de flexibilidad y velocidad de actuación que aportaba este mecanismo, poniendo la Operación Serval de Francia en Mali como caso paradigmático en que se podría haber usado. También subrayaba la necesidad de explorar el uso del artículo 44. El Consejo Europeo posterior, sin embargo, no lo mencionó en sus conclusiones. El Parlamento Europeo, por su parte, sí hizo hincapié, en su Resolución de 12 de marzo de 2015, sobre el informe anual de la AR al Parlamento, en que “todavía no se han explotado plenamente varias disposiciones del Tratado de Lisboa, como el artículo 44 del TUE”, animando a los Estados miembros y a la AR a que fomentaran su uso.

Aun así, persisten muchas incógnitas sobre el sentido, implicaciones y valor añadido del artículo 44¹⁶⁷. Se ha llegado a plantear que puede suponer un meca-

¹⁶⁵ TARDY, Thierry: *ISSUE Brief 27/2014 - In Groups We Trust*, pág. 4.

¹⁶⁶ ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O: *op. cit.*, pág. 81.

¹⁶⁷ TARDY, Thierry: *ibid.*

nismo temporal y rápido hasta que se despliega una misión de la UE usando el mecanismo tradicional, lo que permitiría a los Estados con menor velocidad de despliegue intervenir más adelante, enmendando el planeamiento de la operación. También que puede usarse, por ejemplo, en el caso de que haya que evacuar con máxima urgencia a un grupo de ciudadanos europeos de un país extranjero, misión que se encomendaría a los Estados miembros con mayor capacidad logística en el país afectado. Incluso en el caso de una operación humanitaria de enorme premura, como se llegó a proponer para la crisis del ébola. Aunque la urgencia es común a estos ejemplos, no se puede olvidar que es un mecanismo que también permitiría a una serie de Estados realizar una misión cuando otros no quieran intervenir, funcionando como una especie de cooperación reforzada.

Tampoco han escaseado las preocupaciones sobre este mecanismo. Además de la indefinición de una cláusula que nunca se ha usado, inquietan la posibilidad de que la UE deje de ejercer el control de una misión que se realiza en su nombre y de que un uso generalizado de este mecanismo socave las misiones tradicionales de PCSD. En el primer caso, la necesaria colaboración entre los Estados intervinientes y las Instituciones y, por encima de todo, el claro mecanismo del mandato del Consejo, que incluye la obligación de informarle del desarrollo de la operación, parecen ser garantías suficientes. El último párrafo del artículo 44 llega a decir incluso que los Estados miembros participantes deberán comunicarse inmediatamente con el Consejo “si la realización de la misión acarrea consecuencias importantes¹⁶⁸ o exige una modificación del objetivo, alcance o condiciones de la misión establecidos en las decisiones”. En cuanto a la segunda de las inquietudes, cierto es que si el mecanismo se usa con éxito y eficacia podría compararse con el proceso lento de lanzamiento de una operación tradicional del artículo 43. No obstante, el artículo 44 se concibe ante todo como una forma de respuesta para casos de urgencia y para dar más flexibilidad a una PCSD necesitada de ella y, por tanto, parece complicado que pueda sustituir por completo o siquiera rivalizar con las misiones tradicionales.

Particular importancia tiene el sistema de núcleos duros para la política exterior española, por cuanto supone un mandato activo a una serie de Estados miembros que tengan los medios suficientes para desarrollar una misión, como ocurre en la UE con un grupo reducido de Estados entre los que figura España.

Financiación de las misiones y operaciones

Se trata de uno de los asuntos más complejos e importantes que rodean a las misiones y operaciones de la UE. Ya el punto 8 de las Conclusiones del Consejo Europeo del 20 de diciembre de 2013 llamaba a una revisión del sistema, debate todavía en curso. El artículo 41 TUE, que regula esta cuestión, establece una

¹⁶⁸ Lo cual es un concepto todavía indeterminado.

clara distinción entre gastos administrativos, que de acuerdo con su apartado primero, corren a cargo del presupuesto de la UE, y gastos operativos. Estos últimos están regulados en el apartado segundo: “[l]os gastos operativos derivados de la aplicación del presente capítulo también correrán a cargo del presupuesto de la Unión, excepto los relativos a las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y los casos en que el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa. Cuando los gastos no corran a cargo del presupuesto de la Unión, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad”. El artículo permite asimismo que si un Estado ha hecho la declaración formal prevista en el artículo 31.1 este no quede obligado a contribuir a los gastos militares y de defensa.

La mayoría de los gastos de financiación de las operaciones corren a cargo de los Estados miembros, siguiendo el principio *costs lie where they fall*, y no del presupuesto europeo. De ahí la importancia de la modificación propuesta este año en el marco DCSD mencionada anteriormente. Las misiones puramente civiles sí están cubiertas por el capítulo 19.03 del presupuesto de la Unión. Únicamente entre un 3 y 4% de la partida PESC de Acción Global (que a su vez ocupa en torno al 6% del presupuesto total de la UE) va dirigida a gastos de misiones y operaciones mediante el mecanismo Athena, integrado en el presupuesto de la UE y que se analiza en el siguiente párrafo. De ese apoyo presupuestario de la UE a la PCSD para el año 2016, 280 millones de euros de un total de 327,3 millones¹⁶⁹ van dirigidos a las misiones civiles. El resto, a medidas de emergencia, desarme, no proliferación y apoyo a los representantes especiales. La cantidad global que otorga el MFP a la PCSD para los años 2014 a 2020 es de 2.338,7 millones de euros. Conviene mencionar que también existe una serie de instrumentos fuera del presupuesto de la UE que a veces incluyen gastos en el marco de una misión u operación PCSD, como la parte del Fondo de Apoyo a la Paz para África del Fondo Europeo de Desarrollo.

El mecanismo Athena, por su parte, se creó en 2004 y actualmente está regulado por la Decisión del Consejo (PCSD) 2015/528, de 27 de marzo de 2015, sobre la base de los artículos 26.2 y 41.2 TUE. A él contribuyen los Estados miembros con una cuota anual según su renta anual bruta. Actualmente interviene en la financiación de las seis operaciones militares: EUFOR Althea, EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somalia, EUTM Mali, EUNAVFOR Med y EUTM RCA. Otras seis misiones se han beneficiado en el pasado de este mecanismo. A través de él se cubren todos los costes recogidos en el Anexo III de la Decisión de 2015, a saber: implantación y mantenimiento del cuartel general de la operación, incluidos viajes, sistemas de tecnología de la información, administración,

¹⁶⁹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA\(2016\)577958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf), última consulta agosto 2016.

información pública y contratados locales, entre otras cosas; los servicios y evacuaciones médicos; la obtención de información como imágenes por satélite; y los reembolsos a o de la OTAN u otras organizaciones internacionales como la ONU. Cuando lo solicita el comandante de la operación y el Comité Especial que dirige la gestión del mecanismo lo aprueba, puede incluso financiar gastos de capacidades críticas en la zona de operaciones, como desminado, almacenamiento y destrucción de armas, protección química, etc. y otros costes médicos o de equipos. En total, el mecanismo cubre entre el 10 y el 15% de los costes reales, pero se trata de una estimación difícil por la complejidad de conocer el coste total de una operación¹⁷⁰. En 2014 se calcula que el mecanismo Athena cubrió unos 78 millones de euros de las cinco operaciones que había en curso entonces.

En cuanto a la parte de los gastos nacionales, de acuerdo con datos de la AED¹⁷¹, la evolución de los años 2006 a 2013 muestra que los gastos de los Estados miembros en misiones y operaciones han crecido ligeramente (47.000 millones de euros en 2013), que los gastos de personal han bajado (92.000 millones de euros en 2013) y que el resto de gastos se mantiene estable.

Operaciones y misiones finalizadas¹⁷²

Operaciones militares

—Concordia FYROM: lanzada en marzo de 2003 con el objetivo básico de garantizar la estabilidad del país a solicitud del Estado macedonio, se trata de la primera misión lanzada en la historia de la Unión, todavía bajo el marco de la PESD. Incluyó 357 soldados de todos los Estados miembros, menos Irlanda y Dinamarca, así como de catorce países terceros. Una operación, como dice Jolyon Howorth¹⁷³, “rica en simbología política pero modesta en términos de huella militar”, que permitió poner a prueba los recién creados mecanismos europeos para desplegarse en el exterior, aunque fue una de las dos puestas en marcha mediante el mecanismo Berlín Plus. Cuando, en diciembre de ese mismo año, la UE constató que el principal problema en el país ya no era el conflicto armado sino la criminalidad, la operación fue sucedida por EUPOL PROXIMA, analizada más adelante. A estas y otras operaciones en ARYM (como las Operaciones de la OTAN *Essential Harvest Amber Fox* y *Allied Harmony*) España aportó 58 efectivos.

¹⁷⁰ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA\(2016\)577958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf)

¹⁷¹ ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Política Común de Seguridad y Defensa”, pág. 36.

¹⁷² Los datos aportados en esta sección y la siguiente se refieren a los números en el momento de máxima expansión de la misión u operación, si esta ha finalizado, o a fecha de agosto de 2016, si sigue en curso. No obstante, pueden variar según la forma de contabilización. Algunas fuentes, por ejemplo, incluyen entre los efectivos al personal local, mientras que otras no. Las misiones y operaciones están ordenadas cronológicamente según su fecha de lanzamiento.

¹⁷³ HOWORTH, Jolyon: *op. cit.*, pág. 154.

—ARTEMIS RD Congo: lanzada en junio de 2003 con el objetivo básico de proteger a la población en la ciudad nororiental de Bunia, en el marco de la Resolución 1484 del Consejo de Seguridad, tras años de choques armados entre tropas congoleñas y ugandesas, tiene particular importancia al ser la primera operación autónoma de la Unión así como fuera de territorio europeo. Participaron más de 2.000 tropas de dieciséis países de la UE y tres de fuera. El total de cinco misiones y operaciones de la PCSD en la RDC muestra un importante esfuerzo y compromiso de la UE con la estabilidad del gigante africano. España apoyó la operación con personal en el cuartel general.

—EUFOR RD Congo: lanzada en julio de 2006 en el marco de la Resolución 1671 del Consejo de Seguridad, con la intención de apoyar a la Misión de la ONU en el país durante el periodo electoral, supuso el envío de más de 2.400 personas y la participación de veintidós Estados de la UE y dos de fuera. España contribuyó con 130 efectivos, además de miembros en otras misiones y operaciones de otras organizaciones en el país.

—EUFOR Chad/RCA: lanzada en enero de 2008 en el marco de la Resolución 1778 del Consejo de Seguridad, con el mandato de mejorar la seguridad en el este de los dos países y la protección de refugiados, formaba parte del enfoque regional a la crisis de Darfur. Intervinieron más de 3.700 personas de veintitrés países de la UE y tres de fuera. España llegó a aportar 100 efectivos a esta operación.

—EUFOR RCA: lanzada en febrero de 2014 en el marco de la Resolución 2134 del Consejo de Seguridad, con el objetivo de mantener la paz y estabilidad en la capital, Bangui, contó con unos 800 efectivos de diez Estados miembros más uno de fuera. España apoyó la operación con 85 militares y veinticinco miembros de la Guardia Civil. Supuso la primera vez que España asumió el mando de las operaciones especiales de una fuerza multinacional.

—EUMAM RCA: lanzada en marzo de 2015 a petición del gobierno del país, tuvo por objetivo principal el apoyo a la reforma del sector de la seguridad con 60 efectivos de nueve Estados miembros y dos de fuera. Es la continuación de EUFOR RCA. Con veintidós militares, España fue su segundo mayor contribuyente tras Francia

Misiones civiles

—EUPM Bosnia y Herzegovina: lanzada en enero de 2003 con el objetivo de crear una fuerza policial moderna, profesional y multiétnica, contó con casi 900 efectivos de veintisiete Estados miembros y siete de fuera. España llegó a contribuir con catorce guardias civiles.

—EUPOL PROXIMA FYROM: creada en diciembre de 2003 para orientar, supervisar y aconsejar a las fuerzas policiales del país para luchar contra el cri-

men organizado, llegó a los casi 200 efectivos de veinticuatro países de la Unión y cuatro de fuera.

—EUJUST THEMIS Georgia: primera misión de Estado de derecho de la Unión, fue lanzada en julio de 2004 a petición de las autoridades del país con el mandato de apoyar la reforma del sistema penal. Participaron diez efectivos de otros tantos Estados miembros.

—AMM Monitoring Mission Aceh/Indonesia: lanzada en septiembre de 2005 con la participación de doce Estados miembros más siete países de fuera de la UE, en particular de ASEAN, llegó a tener 125 efectivos desplazados. Su objetivo principal era la supervisión del alto el fuego entre el gobierno indonesio y el Movimiento de Liberación de Aceh. España apoyó la misión con ocho efectivos.

—EUPOL Kinshasa DR Congo: lanzada en abril de 2005 a petición del gobierno congoleño con el propósito de apoyar a las fuerzas policiales del país en el mantenimiento del orden durante la transición hacia la democracia y el periodo electoral en 2006, llegó a contar con veintinueve efectivos de seis países miembros y dos de fuera.

—EUJUST LEX Iraq: lanzada en julio de 2005 con el propósito de reforzar el Estado de derecho en el país, desde la policía o la justicia al sistema penitenciario o los derechos humanos, destaca por ser la primera misión de este tipo de la UE. Participaron diecisiete países miembros y dos de fuera, que en total proveyeron treinta efectivos. España apoyó la misión con un policía nacional.

—EUSEC RD Congo: lanzada en mayo de 2005 con el propósito básico de apoyar la reforma del sector de la seguridad y en particular el ejército del país, llegó a tener 50 efectivos de seis Estados miembros. España aportó un observador militar a la misión.

—EUPAT FYROM: lanzada en diciembre de 2005 con el mandato de asesorar a las fuerzas policiales, llegó a contar con veintinueve efectivos de dieciséis Estados miembros.

- EUPOL RD Congo: lanzada en junio de 2007 con el propósito de apoyar la reforma del sector de la seguridad y en particular las fuerzas policiales y la justicia, la formaron 53 efectivos de nueve Estados miembros. España aportó un observador militar.

—EU SSR Guinea Bissau: lanzada en junio de 2008 para apoyar la reforma del sector de la seguridad del país, llegó a tener catorce efectivos de seis países de la UE. España aportó cuatro asesores, incluido el Jefe de Misión, el General Juan Esteban Verástegui.

—EUAVSEC Sudán del Sur: puesta en marcha en junio de 2012 para garantizar la seguridad en la zona del aeropuerto de Juba, llegó a contar con 50 efectivos de catorce Estados miembros y dos ajenos a la UE.

Operaciones y misiones en curso



Operaciones, en amarillo, y misiones, en azul, en curso de la Unión Europea¹⁷⁴.

Operaciones militares

—EUFOR Althea Bosnia y Herzegovina: lanzada en diciembre de 2004 en el marco de la Resolución 1575 del Consejo de Seguridad (y actualmente la 2247) como continuación de la operación SFOR de la OTAN, tiene los objetivos de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton, contribuir a la seguridad del país, desarrollar las capacidades de sus fuerzas armadas y acercarlas a estándares de la OTAN. En ella participan dieciséis países de la UE y cuatro de fuera (Turquía, ARYM, Albania, Suiza), que en total proporcionan 846 efectivos, de los cuales 569 son de la UE. Su mandato actual se extiende hasta el 10 de noviembre de 2016. El mecanismo Athena no cubre ningún coste de esta operación.

España es el decimotercer contribuyente de la UE a la operación y el decimoséptimo en términos globales. A la vista de los éxitos logrados, ha ido reduciendo su contribución desde marzo de 2015. Actualmente proporciona dos efectivos, con un presupuesto en 2015 de 850.000 euros.

—EUNAVFOR Atalanta: lanzada en diciembre de 2008 en el marco de varias resoluciones del Consejo de Seguridad (como las 1814, 1816 ó 1838) como parte del enfoque integral hacia Somalia junto con EUCAP Nestor y EUTM Somalia.

¹⁷⁴ Mapa disponible en <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>.

Además de la coordinación con las misiones de la UA y de la ONU allí desplegadas, la operación tiene como objetivos básicos proteger los buques del Programa Mundial de Alimentos, de la Misión de la Unión Africana en Somalia y otros buques vulnerables, disuadir y perturbar la piratería, vigilar la actividad pesquera en las costas somalíes y apoyar a otras misiones de la UE y de organizaciones internacionales que trabajan para reforzar la seguridad y las capacidades marítimas en la región. Su mandato actual fue prorrogado en noviembre de 2014 por el Consejo hasta el 12 de diciembre de 2016. Han participado diecinueve Estados miembros de la UE más seis de fuera, que llegaron a desplegar en torno a 1.200 efectivos, aunque ahora, tras la retirada en el mes de agosto de Italia y Alemania, solo quedan dos Estados miembros, España y Países Bajos, con un total de 796 efectivos.

El mecanismo Athena cubre 6,3 millones de euros en 2016. La operación se puede considerar un éxito rotundo al haber reducido la piratería notablemente en la región: del secuestro de 174 buques en 2011 se ha pasado a ningún ataque en los años 2015 y 2016, por ahora. No obstante, persisten las dudas sobre el vacío que puede quedar después de retirarse la Unión, sobre todo por la situación de inestabilidad en Somalia.

Con 284 efectivos entre la fragata Santa María, el destacamento aéreo Orión en Yibuti, el cuartel general y un avión de vigilancia marítima, España es el primer contribuyente tras la retirada de Alemania y el único que ha estado presente continuamente desde que se lanzó la operación con como poco un buque y un avión de patrulla marítima. También ha asumido el mando de la fuerza en cinco momentos: anualmente del 2010 al 2013 y cinco meses en 2015. El coste de la participación española ascendió a 125 millones de euros en 2015. Desde el inicio de la operación, España ha desarticulado nueve grupos de piratas activos y ha capturado a más de 170 piratas.

—EUTM Somalia: lanzada en abril de 2010 y con su mandato actual prorrogado en marzo de 2015 por el Consejo hasta el 31 de diciembre de 2016, tiene por objetivo la dirección de la reconstrucción institucional en el sector de la defensa mediante asesoramiento estratégico, sobre todo a las fuerzas armadas somalíes. Forma parte del enfoque integral de la UE para Somalia. Cuenta actualmente con la participación de once Estados miembros más Serbia, que en total aportan 184 efectivos. El presupuesto cubierto por el mecanismo Athena es de casi 20 millones de euros en su periodo de mandato actual.

España, tras Italia, es el segundo contribuyente más importante, con quince efectivos repartidos por toda la estructura organizativa, desde el Estado Mayor a los equipos de asesoramiento, instrucción o el elemento de apoyo nacional.

—EUTM Mali: lanzada en marzo de 2012 a petición del gobierno maliense y en el marco de la Resolución 2085 del Consejo de Seguridad con el objetivo básico de entrenar, educar y asesorar a las fuerzas armadas malienses de modo

que puedan recuperar la integridad del país y hacer frente al fenómeno terrorista. Forma parte, junto con EUCAP SAHEL Níger, EUCAP SAHEL Mali y varios instrumentos financieros, de la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel, enfoque integral hacia la región aprobado el 21 de marzo de 2011. En EUTM Mali participan casi 500 efectivos de veintidós países miembros y cuatro de fuera, Serbia, Georgia, Montenegro y Albania. Su mandato fue prorrogado en marzo de 2016 hasta el 18 de mayo de 2018, con un presupuesto de 33,4 millones de euros cubiertos mediante el mecanismo Athena.

Después de Bélgica, España es el segundo contribuyente a la operación, con 104 efectivos repartidos en distintas unidades, desde una compañía mixta con Bélgica al cuartel en Bamako, y un coste de 32,5 millones de euros en 2015. Mandó la misión del último trimestre de 2014 hasta agosto de 2015 y desde diciembre de 2015 ocupa la segunda jefatura de la misión un militar español, el Coronel José Vega Mancera.

—EUNAVFOR MED Sophia: lanzada en junio de 2015 en el marco de la Resolución 2240 del Consejo de Seguridad y no sin dificultades por los límites que un posible veto ruso o chino marcaban respecto de una intervención en territorio libio, esta operación es uno de los múltiples instrumentos del enfoque integral hacia la crisis de los refugiados. Su mandato actual consiste en la realización de esfuerzos sistemáticos para identificar, capturar y eliminar buques y otros activos usados o bajo sospecha de ser usados por traficantes de personas, y fue ampliado en octubre de 2015 para incluir el entrenamiento de la guardia costera y la armada libias y contribuir a la implementación del embargo de armas de la ONU. Se extiende hasta el 27 de julio de 2017. Cuenta con cinco buques, tres helicópteros orgánicos y tres aeronaves. Contribuyen a ella veinticuatro Estados miembros que aportan 1.080 efectivos. El mecanismo Athena cubre 11,82 millones de euros del total.

Tras Italia, España es el segundo contribuyente a la operación, con 250 efectivos entre los cuarteles generales, la fragata Reina Sofía y el destacamento aéreo en la base de Sigonella en Sicilia. En 2015 supuso un coste de 32,3 millones de euros.

—EUTM RCA: se trata de la prolongación de EUMAM RCA durante dos años, con unos 8 millones de euros anuales cubiertos por Athena. España no aporta un contingente específico, como sí había hecho con EUFOR RCA y EUMAM RCA, pero sí son veintidós los efectivos españoles destinados en el Eurocuerpo que participan en la operación y un español, el Coronel Sánchez Urbón, quien ejerce de segunda jefatura de la misión y Jefe del Estado Mayor. Ello hace que España sea el segundo contribuyente.

Misiones civiles

—EUBAM RAFAH: lanzada en noviembre de 2005 con el objetivo de proporcionar asistencia y vigilancia en el cruce fronterizo de Rafah, único existente entre Egipto y Gaza, cuenta con la participación de siete efectivos de tres Estados

miembros y un presupuesto de en torno a un millón de euros. Su mandato actual se termina el 30 de junio de 2017. Forma parte, junto con EUPOL COPPS y otras herramientas de la UE, del enfoque integral hacia la construcción del Estado palestino en el marco de una solución de dos Estados al conflicto israelo-palestino. España no aporta efectivos a esta misión.

—EUPOL COPPS: lanzada en noviembre de 2005 para ayudar a la Autoridad Nacional Palestina con el desarrollo de los sectores de la policía y la justicia, su mandato ha sido también prorrogado hasta el 30 de junio de 2017. Cuenta con su cuartel general en Ramala, un presupuesto de alrededor de 10 millones de euros y 58 efectivos de veintiún países miembros y uno de fuera, Canadá. España contribuye con dos efectivos, uno de la Guardia Civil y otro de la Policía Nacional.

—EUPOL Afganistán: puesta en marcha en junio de 2007 y con su cuartel general en Kabul, cuenta con 115 efectivos de veintidós países miembros de la UE. Su mandato, por ahora con extensión hasta el 31 de diciembre de 2016, se basa en dos ejes: el apoyo a la reforma institucional del Ministerio del Interior de Afganistán y la profesionalización de las fuerzas policiales civiles del país dentro del marco del Estado de derecho y los derechos humanos. La misión expira el 31 diciembre de 2016 y cuenta con un presupuesto anual de en torno a 60 millones de euros. España contribuye con un miembro de la Policía Nacional.

—EUMM Georgia: lanzada en septiembre de 2008 con su centro de operaciones en Tblisi, tiene el objetivo de impedir una vuelta a las hostilidades y garantizar el alto el fuego auspiciado por la UE que puso fin a la guerra entre este país y Rusia en 2008. Su mandato expira el 14 de diciembre de 2016 y su presupuesto gira en torno a los 18 millones de euros anuales. Cuenta con 204 integrantes de veintidós Estados miembros. España contribuyó con efectivos de la Guardia Civil.

—EULEX Kosovo: con un mandato que se extiende hasta el 14 de junio de 2018 en el marco de la continuación del trabajo encomendado a la misión de la ONU UNMIK, creada por la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, y un presupuesto de 63,6 millones de euros para la segunda mitad de 2016, tiene su centro de operaciones en Pristina. La misión se lanzó en agosto de 2008 con el propósito de establecer un sistema de justicia multiétnico e independiente sin interferencias políticas y que cumpla los estándares internacionales. Participan veintisiete Estados miembros y tres de fuera. En la actualidad comprende 588 efectivos.

—EUCAP Nestor: creada en julio de 2012 y con mandato hasta el 12 de diciembre de 2016, se lanzó con el objetivo de desarrollar las capacidades en materia de seguridad marítima, incluidas la guardia costera, la reforma de la justicia y el Estado de derecho, la lucha contra la piratería y la gobernanza marítima, de Somalia, Kenia, Tanzania, Seychelles y Yibuti, aunque desde finales

de 2015 ha pasado a centrarse solo en el primero de estos países, donde ahora tiene, en Mogadiscio, su centro de operaciones. Es parte del enfoque integral para Somalia. Cuenta con 43 efectivos de catorce Estados miembros, entre los que actualmente no está España, que llegó a aportar cuatro expertos civiles, dos oficiales de la Armada y otro de la Guardia Civil. Su presupuesto oscila en torno a los 18 millones de euros anuales.

—EUCAP SAHEL Níger: lanzada en agosto de 2012 con base de operaciones en Niamey y 60 efectivos de diez Estados miembros, tiene por objetivo el desarrollo de un enfoque integral, coherente, sostenible y basado en los derechos humanos por parte de las agencias de seguridad del país en el combate contra el terrorismo y el crimen organizado. También forma parte del enfoque integral para el Sahel de la UE. El pasado julio de 2016 fue renovado su mandato hasta julio de 2018, con un presupuesto ampliado a 26,3 millones de euros hasta el 15 de julio de 2017, que ha permitido extender sus funciones para incluir la lucha y el control de la migración irregular. España contribuye con tres guardias civiles y un policía nacional.

—EUBAM Libia: lanzada en mayo de 2013, esta misión busca esencialmente proporcionar ayuda a Libia en el control de fronteras terrestres, marítimas y aéreas y, desde febrero de 2016, incluye actividades de planificación civil. Prevista una presencia de 100 efectivos de veintidós países miembros, tras el empeoramiento de la estabilidad del país en 2014 se redujo a diez efectivos de cinco Estados miembros y se trasladó su centro de operaciones a Túnez. El 21 de agosto de 2016 se prorrogó su mandato un año y se dotó de 17 millones de euros a la misión hasta agosto de 2017.

España contribuye con el Comandante de la Guardia Civil David Ramos Peinado, que a fecha de 19 de agosto de 2016 es todavía Jefe de Misión interino y, como tal, Jefe de Misión *de facto*, y a partir del 22 de agosto de 2016 está prevista la llegada de un Capitán de la Guardia Civil y un funcionario del Ministerio de la Presidencia, el primero experto en gestión fronteriza y el segundo en lucha antiterrorista.

—EUCAP SAHEL Mali: lanzada en enero de 2015 con mandato que cubre hasta el 14 de enero de 2017, forma parte del enfoque integral de la UE para el Sahel. Con 81 efectivos de catorce Estados miembros y uno de fuera, asiste, entrena, forma y aconseja a las fuerzas policiales en materia de RSS. Se ha ampliado su presupuesto hasta llegar a los 19 millones de euros para 2016. España contribuye con tres miembros de la Policía Nacional y dos de la Guardia Civil.

—EUAM Ucrania: lanzada en diciembre de 2014 con un mandato que llega hasta el 30 de noviembre de 2017, tiene su base en Kiev y el propósito de apoyar a las autoridades del país en su reforma sostenible del sector de la seguridad. Cuenta con 109 efectivos de veintidós Estados miembros y dos que no lo son.

No se debe confundir con EUBAM Ucrania/Moldavia, que no es una misión PCSD, sino un órgano técnico y consultivo creado mediante memorando de entendimiento entre la Comisión y los gobiernos de esos dos países y que colabora en el control de fronteras. El presupuesto oscila en torno a los seis millones de euros anuales.

España ha participado de forma discontinua aportando entre uno y tres expertos destacados por periodos cortos de tiempo de entre uno y tres meses. Actualmente hay un Subinspector de la Policía Nacional hasta mediados de 2017 en Lviev.

El futuro de España en la PCSD

España es un Estado cuyo compromiso con el proyecto europeo y la PCSD están fuera de toda duda. Su contribución a todas las operaciones de la Unión, en algunas incluso como el principal país, y a gran número de misiones civiles; su participación activa en iniciativas como los Grupos de Combate o el Eurocuerpo, así como en programas de defensa, ya de la AED, ya de otros círculos de cooperación; y su apoyo político generalizado a la integración en defensa —como demuestra la Presidencia Española del Consejo en 2010— confirman que el país está volcado con la PCSD. De hecho, muy significativo es que no hayan arreciado en España los vientos del euroescepticismo y antieuropeísmo con la misma furia con que se han levantado en el resto del continente.

El futuro de la contribución de España, aunque se trate de un ejercicio puramente especulativo, puede plantearse en torno a tres grandes escenarios relacionados con la evolución general de la UE en los próximos años. El más lejano e indeseable, en que la PCSD sigue adelante pero España no opta por formar parte de ese avance, parece, salvo auténtico cambio profundo en la política nacional, altamente improbable.

El segundo escenario, también poco deseable dadas la incertidumbre e inestabilidad del mundo actual, contempla una Unión donde los impulsos políticos constructivos en un primer momento se ven paralizados por la situación interna de numerosos países miembros importantes en la PCSD, como Francia, con elecciones presidenciales en 2017. La PCSD entonces se estanca y comienza el desenganche progresivo de España, como de muchos otros Estados miembros, que pasan a hacer de la OTAN su único pilar defensivo y consideran desmontar la PCSD como una utopía inalcanzable dadas las condiciones políticas del momento. Es una situación posible, que se debe tener en cuenta, pero menos probable que la tercera y última.

En este tercer escenario, sin duda el más halagüeño y beneficioso, la PCSD logra el impulso necesario en el momento decisivo actual en que se encuentra, un empujón proveniente del eje franco-alemán apoyado por una segunda línea

de Estados decididos entre los que está España, que se traduce, entre otras cosas, en una cooperación estructurada permanente, un fuerte impulso a la AED, el desarrollo sectorial y geográfico de la Estrategia Global, la renovación de las negociaciones para crear un cuartel europeo permanente y otras iniciativas ya discutidas en este trabajo. En tal caso, España formaría parte junto con Italia y tal vez Polonia de un segundo eje fundamental de potencias medias importantes, con gran peso geoestratégico, político, económico e incluso histórico en la Unión, con unas fuerzas armadas grandes y profesionales, curtidas en operaciones exteriores, un presupuesto y una industria de defensa nada despreciables en términos absolutos —por ahora no relativos— y una clase política comprometida con los avances hacia una verdadera PCSD. Este escenario contempla el mantenimiento del nivel de compromiso que España ha tenido hasta ahora con la PCSD siempre y cuando lo permitan las restricciones presupuestarias del momento. Razón de más para apostar por la interoperabilidad y las economías de escala con los más próximos aliados de España.

IV. CONCLUSIONES: EL FUTURO DE LA PCSD

Como dice Enrique Mora¹⁷⁵, no cabe duda de que la UE es un actor internacional, con unos objetivos e intereses, de la existencia de los cuales se deriva la necesidad de tener una política para llevarlos a cabo. Además, la PCSD tiene unas razones de ser evidentes e imperiosas, ya sean históricas, lógicas (porque veintiocho o veintisiete voces son más fuertes que una) o económicas.

Sin embargo, el cambio que se ha producido desde finales de los años 90 en las relaciones internacionales parece haber ido de la mano de un entusiasmo decreciente hacia la PCSD. Más de quince años desde su lanzamiento como PESD, apenas cumple el ideal de autonomía tan subrayado desde la Declaración de Saint Malo el 4 de diciembre de 1998: la UE carece de un cuartel general, las conferencias de generación de fuerzas siguen mostrando sus carencias, no se ha lanzado todavía una cooperación estructurada permanente, no existe financiación común de las misiones y operaciones, el mercado de la defensa, con una inversión alarmantemente baja, no parece salir de su fragmentación secular, a pesar de los esfuerzos de la AED. Todo ello en un contexto de nuevos gigantes internacionales, poca voluntad política y debilidad económica, con amenazas sin precedentes, de dentro y de fuera, que se traducen en una verdadera crisis existencial.

Eppur si muove. En este contexto, se están produciendo unos movimientos, cambios y propuestas en el mundo de la PCSD que bien pueden suponer un impulso fundamental para su progreso. Desde la reciente EGUE y su desarrollo, las nuevas intervenciones de la Comisión, los debates sobre el enfoque integral civil-militar, los mecanismos jurídicos introducidos por la reforma lisboeta o las nuevas áreas de cooperación con la OTAN hasta las más recientes iniciativas franco-alemanas. Un impulso, un nuevo esfuerzo del que España, por su peso, su

¹⁷⁵ ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O: *op. cit.*, pág. 14.

importancia geoestratégica, su tradición internacionalista y su más que demostrado apoyo a la PCSD y al proyecto europeo, no puede quedar ausente.

Por todo esto se encuentra la UE en este campo, como en muchos otros, en una encrucijada. Una confluencia de caminos determinante, donde se deberá decidir, avanzar en una dirección y no se podrá volver atrás. Como decía Robert Schuman, en su conocida Declaración del 9 de mayo de 1950, “[l]a paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan”. Las amenazas actuales son gigantescas; queda por ver si los esfuerzos creadores estarán a la altura.

BIBLIOGRAFÍA

ABLETT, Jonathan y ERDMANN, Andrew: “Rastree el dinero: nuevos escenarios en defensa”, *Política Exterior n.º 156 noviembre - diciembre 2013*, 2013, Estudios de Política Exterior S.A., Madrid, 2013, pp. 60-70.

ACOSTA SACHES, Miguel A.: *Documento de Opinión 17/2014 - Los Estados fallidos y la Unión Europea: ¿cómo debería contribuir Europa a la estabilización de la República Centrafricana?*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2014.

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (sin autor): *Annual Report 2015*, Agencia Europea de Defensa, Bruselas, 2015.

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (sin autor): *European Defence Matters 8/2015: Sharing European Skies*, Agencia Europea de Defensa, Bruselas, 2016.

AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (sin autor): *European Defence Matters 10/2016: Innovation Shift? A New Defence R&T Reality*, Agencia Europea de Defensa, Bruselas, 2016.

ANDERSSON, Jan Joel: *ISSUE Brief 19/2015 - European Defence Collaboration - Back to the Future*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

ANDERSSON, Jan Joel; BISCOP, Sven; GIEGERICH, Bastian; MÖLLING, Christian y TARDY, Thierry: *ISSUE Chaillot Paper 137 - Envisioning European Defence*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016.

ARTEAGA MARTÍN, Félix; DE AYALA MARÍN, José Enrique; MARSAL MUNTALA, Jordi; MORA BENAVENTE, Enrique; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; SÁNCHEZ PELÁEZ, Leonardo; y URREA CORRES, María de la O: *Cuadernos de Estrategia 145 - La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2010.

ARTEAGA MARTÍN, Félix; FOJÓN CHAMORRO, Enrique; MORA BENAVENTE, Enrique; MUÑIZ VILLA, Manuel: “*Spain and the CSDP*”, *Egmont Paper 79 - The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2015, pp. 48-53.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La base industrial y tecnológica de la defensa española y europea ante el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2015.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia Global de la UE? ... déjela ahí”, Real Instituto Elcano Blog, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>).

ARTEAGA MARTÍN, Félix: *La identidad europea de seguridad y defensa: el pilar estratégico de la Unión*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Política Común de Seguridad y Defensa”, libro en proceso editorial, Instituto de Estudios Universitarios San Pablo CEU, Madrid, 2016.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “*Spain*”, *Strategic Cultures in Europe - Security and Defence Policies Across the Continent*, Springer VS, Potsdam, 2013, pp. 333-342.

BAKKER, Anne; DRENT, Margriet y LADNMANN, Lennart: *Clingendael Report — The Parliamentary Dimension of Defence Cooperation*, Clingendael Netherlands Institute of International Relations, La Haya, 2016.

BELLAIS, Renaud y FIOTT, Daniel: *Policy Paper - A ‘Game Changer’? The EU’S Preparatory Action on Defence Research*, Armament Industry European Research Group, París, 2016.

BISCOP, Sven: *Egmont Security Policy Brief 75 - The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, Egmont Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2016.

BISCOP, Sven: “*Out of the Blue: A White Book*”, European Geostrategy, 2015, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://www.european-geostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/>).

BISCOP, Sven y COELMONT, Jo: *ISS Opinion — Permanent Structured Cooperation: In Defence of the Obvious*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2010.

BÜHL, Hartmut: “*The European Defence Agency - A Conversation with Jorge Domecq*”, The European Security and Defence Union, vol. 23, ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bruselas, 2015, pp. 38-40.

CAPSTAICK, Andreas y DE LANGLOIS, Maurice: *The Role of the Military in the EU’s External Action*, Ministerio de Defensa de la República Francesa, París, 2014.

CARBONELL BARTOLOMÉ, Fernando: *Monografía - Necesidad de una fuerza conjunta de reacción rápida en España. Misiones previstas*, Ministerio de Defensa (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional), Madrid, 2013.

CASTELLÓN MORENO, Joaquín: *Documento de Análisis 14/2011 - Balance de más de medio siglo de la Europa de la defensa*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2011.

CIRLIG, Carmen-Cristina: *Financing of CSDP Missions and Operations*, Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, Bruselas, 2016.

CORDÓN SCHARFHAUSEN, Carlos; MARTÍN TORRIJOS, Juan Carlos; REAL, Bénédicte; RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José; y TREVIÑO RUIZ, José María: *Cuadernos de Estrategia 167 - Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2014.

CORREA BURROWS, Paulina: *¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las misiones internacionales de paz?*, Observatorio de Política Exterior - Fundación Alternativas, Madrid, 2010.

DE ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco; GARCIA SERVET, Rubén; GUINEA LLORENTE, Mercedes; PRATS MARÍ, José María y REGALADO DE LOS COBOS, Gabino: *Documentos de Seguridad y Defensa 55 - El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos*, Ministerio de Defensa (Escuela de Altos Estudios de la Defensa), Madrid, 2013.

DE ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco; GARCIA SERVET, Rubén; HIDALGO GARCÍA, María del Mar; PASCUAL DE LA PARTE, Nicolás; POWELL SOLARES, Charles; ROVINA MARDONES, Erik y RUPEREZ RUBIO, Francisco Javier: *Cuadernos de Estrategia 177 - UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y estabilidad mundiales*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2015.

DE AYALA MARÍN, José Enrique: *Documento de Trabajo Opex n.º 79/2015. Un nuevo paso hacia la defensa común europea*, Observatorio de Política Exterior - Fundación Alternativas, Madrid, 2015.

DE AYALA MARÍN, José Enrique: "El relanzamiento de la PCSD", *Política Exterior n.º 156 noviembre - diciembre 2013*, 2013, Estudios de Política Exterior S.A., Madrid, 2013, pp. 72-80.

DE BORJA LASHERAS, Francisco: "The End of CSDP Theology? Spain's Shifting Security Policy and the CSDP", *Egmont Paper 79. The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont Royal Institute for International Relations, Bruselas, 2015, pp. 54-60.

DE FRANCE, Olivier: *ISSUE Brief 12/2015 . Defence Budgets in Europe: Downturn or U-turn?*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

DEMPSEY, Judy: “*Judy Asks: Is Brexit Good for NATO?*”, Carnegie Europe, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64008>).

DEMPSEY, Judy: “*NATO and the EU Agree to End Their Rivalry*”, Carnegie Europe, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64045>).

DOMISIEWICZ, Rafał y GROSS, Eva: *ISSUE Brief 15/2014 - Breaking New Ground: EU-US Cooperation in Crisis Management*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2014.

DRENT, Margriet; LANDMAN, Lennart y ZANDEE, Dick: *Clingendael Report - A New Strategy - Implications for CSDP*, Clingendael Netherlands Institute of International Relations, La Haya, 2016.

DRENT, Margriet; LANDMAN, Lennart y ZANDEE, Dick: *Clingendael Report - The EU as a Security Provider*, Clingendael Netherlands Institute of International Relations, La Haya, 2014.

DRENT, Margriet y ZANDEE, Dick: *ISSUE Alert 34/2016 - After the EUGS: Mainstreaming a New CSDP*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016.

EUROPEAN PEACEBUILDING LIAISON OFFICE (sin autor): *Briefing Paper 1/2012: Common Foreign and Security Policy Structures and Instruments After the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, EPLO, Bruselas, 2012.

FALEG, Giovanni: “*The Implications of Brexit for the EU’s CSDP*”, *Centre for European Policy Studies*, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>).

FELIU ORTEGA, Luis: *Las Misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid, 2010.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: “*Les clauses d’assistance mutuelle et de solidarité du traité sur l’Union européenne: contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques*”, *Mélanges en l’honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, París, 2012, pp. 203-220.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *REEI n.º 10 - “La Presidencia de España del Consejo de la Unión Europea. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa”*, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2009.

FIOTT, Daniel: “*Europe’s Richelieu Moment? EU Border Security and the CSDP*”, European Geostrategy, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://www.europeangeostrategy.org/2016/02/europes-richelieu-moment-eu-border-security-and-the-csdp/>).

FIOTT, Daniel: *ISSUE Alert 33/2016 - After the EUGS: Connecting the Dots*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016.

FIOTT, Daniel: *ISSUE Brief 13/2014 - One Size to Fit All? Setting Standards for European Defence*, París, 2014.

FIOTT, Daniel: “*Modernising NATO’s Defence Infrastructure with EU Funds*”, *Survival: Global Politics and Geostrategy*, vol. 58, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016, pp. 77-94.

FONFRÍA MESA, Antonio: *Documento de Opinión 68/2015 - La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2015.

FONFRÍA MESA, Antonio: “Presupuestos de defensa en España: mitos y recién llegados”, *Revista Elcano n.º 11 noviembre - diciembre 2015*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2015, pp. 35-43.

FUENTE CABO, Ignacio: *Documento Análisis 56/2015 - La seguridad y la defensa en Alemania: ¿preparada para liderar?*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2015.

GARCÍA MARTÍN, Laura: *Documento de Opinión 21/2014 - La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: estudio de caso de la EUTM Mali*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2014.

GEBHARD, Carmen y SMITH, Simon J: “*The Two Faces of EU-NATO Cooperation: Counter-piracy Operations off the Somali Coast*”, *Cooperation and Conflict*, vol. 50, SAGE Publications, Londres, 2015, pp. 107-127.

GLUME, Galia y REHRL, Jochen (eds.): *Handbook on CSDP Missions and Operations*, Ministerio Federal de Defensa Nacional y Deporte de la República Austriaca, Viena, 2015.

GOLMAYO FERNÁNDEZ, Pedro: “Condicionamientos y compromisos”, *Documento de Seguridad y Defensa 56 - Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE*, Ministerio de Defensa (Escuela de Altos Estudios de la Defensa), Madrid, 2013.

GONZALVO NAVARRO, Vicente: *La Agencia Europea de Defensa*, Ministerio de Defensa (Secretaría General Técnica), Madrid, 2012.

GOWAN, Richard y WITNEY, Nick: *ECFR Policy Brief - Why Europe Must Stop Outsourcing Its Security*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2014.

GREVI, Giovanni: “*A Global Strategy for a Soul-searching European Union*”, European Policy Centre, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=17&pub_id=6834).

HEISBOURG, François: “*Brexit and European Security*”, *Survival: Global Politics and Geostrategy*, vol. 58, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016, pp. 13-22.

HOWORTH, Jolyon: *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA (sin autor): *European Yearbook of Security Studies 2016*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

KALDOR, Mary (coord.): *The Berlin Report of the Human Security Study Group — From Hybrid Peace to Human Security: Rethinking EU Strategy Towards Conflict*, Consejo Europeo de Investigación, Bruselas, 2016.

KEOHANE, Daniel: “¿Nueva agenda para la política de defensa común?”, *Política Exterior n.º 156 noviembre - diciembre 2013*, 2013, Estudios de Política Exterior S.A., Madrid, 2013, pp. 82-92.

KEOHANE, Daniel: “*The EU Global Strategy and Defence: Ambitious but Credible?*”, Carnegie Europe, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64032>).

KEOHANE, Daniel: “*The Paradox of EU Defence Policy*”, European Geostategy, 2016 (<http://www.europeangeostrategy.org/2016/03/the-paradox-of-eu-defence-policy/>).

KRAUSCH, Kristina: “*The EU Global Strategy in the Shadow of Brexit*”, Carnegie Europe, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <https://europa.eu/globalstrategy/en/eu-global-strategy-shadow-brexit>).

LEHNE, Stefan: “*The EU Global Strategy, a Triumph of Hope Over Experience*”, Carnegie Europe, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64003>).

MAJOR, Claudia: *NATO and European Security: Back to the Roots?*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2015.

MARSAL MUNTALA, Jordi: *Documento de Opinión 26/2016 - Evolución histórica de la cultura de defensa en España*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2016.

MAYER, Sebastian: “*Tightening up NATO-EU Relations: Oportunities and Obstacles*”, European Leadership Network, 2015, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: http://www.europeanleadershipnetwork.org/tightening-up-natoeu-relations-opportunities-and-obstacles_3092.html).

MISSIROLI, Antonio (ed.): *Towards an EU Global Strategy*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

MISSIROLI, Antonio: *ISSUE Alert 44/2013 - European Defence - To Be Continued*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2013.

MISSIROLI, Antonio: *ISSUE Alert 50/2015 - After Paris: Why (Now) the Lisbon Treaty*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

MISSIROLI, Antonio; STANG, Gerald *et al*: *ISSUE Chaillot Paper 133 - A Changing Global Environment*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2014.

NAERT, Frederik: *The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in Drafting EU Missions’ Mandates and Rules of Engagement*, Universidad Católica de Lovaina, Lovaina, 2011.

PARLAMENTO EUROPEO: *State of Play of the Implementation of EDA’s Pooling and Sharing Initiatives and Its Impact on the European Defence Industry*, Bruselas, 2015.

PÉREZ RUÉ, Luis Miguel: *Monografía - Defensa de los intereses de España en la PCSD a partir de la creación del SEAE; necesidad de un enfoque integral*, Ministerio de Defensa (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional), Madrid, 2013.

RAMÍREZ MORÁN, David: *Documento Informativo 04/2016 - Exención del IVA en los programas y proyectos ad-hoc de la EDA*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2016.

RANDAZZO, Vincenzo: *ISSUE Brief 22/2014- Article 346 and the Qualified Application of EU Law to Defence*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2014.

ROLDÁN BARBERO, Javier (coord.): *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2012.

ROMANOFF, Nick: “*‘Brexit’ and the Future of European Defence Integration*”, *The Gate - University of Chicago*, Chicago, 2016.

RUBIO GARCÍA, Dolores: *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*, Observatorio de Política Exterior - Fundación Alternativas, Madrid, 2011.

RUIZ GONZÁLEZ, Francisco José, *La Arquitectura de Seguridad Europea: un sistema imperfecto e inacabado*, Ministerio de Defensa (Secretaría General Técnica), Madrid, 2015.

SANAHUJA, José Antonio y VERDES-MONTENEGRO, Francisco Javier: *Documento de Opinión 118/2015 - Nuevos instrumentos de cooperación en gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea: riesgos y oportunidades*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2015.

SANTOS Pinto, Ana y SEVERIANO TEIXEIRA, Nuno: *Southern Europe Defence in Times of Austerity*, London School of Economics, Londres, 2013.

SIMÓN, Luis: “*Securing the Eastern European Flank: A Joint EU-NATO Endeavour*”, *European Leadership Network*, 2013, última consulta agosto de 2016 (en línea: http://www.europeanleadershipnetwork.org/securing-the-eastern-european-flank-a-joint-eu-nato-endeavour_3101.html).

SOLANA, Javier: “Los límites no resueltos de Europa y los nuevos poderes mundiales”, *La búsqueda de Europa: visiones en contraste*, BBVA Open Mind, Madrid, 2016.

SOLANA, Javier (dir.): “*More Union in European Defence*”, Report of a CEPS Task Force, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2015.

STANLEY-LOCKMAN, Zoe y WOLF, Katharina: *ISSUE Brief 10/2016 - European Defence Spending 2015: The Force Awakens*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

TARDY, Thierry: *ISSUE Alert 55/2015 - Mutual Defence - One Month On*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

TARDY, Thierry: *ISSUE Brief 27/2014 - In Groups We Trust*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2014.

TARDY, Thierry: *ISSUE Brief 6/2014 - CSDP: Getting Third States on Board*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2014.

TARDY, Thierry: *ISSUE Chaillot Paper 134 - CSDP in Action: What Contribution to International Security*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

TECHAU, Jan: “*The EU’s New Global Strategy: Useful or Pointless?*”, Carnegie Europe, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <https://europa.eu/globalstrategy/en/eus-new-global-strategy-useful-or-pointless>).

THE ECONOMIST (sin autor): “*Buddy Cops*”, *The Economist*, 7 de mayo de 2016, *The Economist*, Londres, 2016.

TRAUNER, Florian: *ISSUE Brief 7/2016 - New Kids on the CFSP Block: The JHA Agencies*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016.

ÜLGEN, Sinan: “*Resilience as the Guiding Principle of EU External Action*”, Carnegie Europe, 2016, última fecha de consulta agosto de 2016 (en línea: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=64007>).

URIBE OTALORA, Ainhoa: *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Las misiones en el exterior*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

VÁZQUEZ RAMOS, Alfredo: *Documento de Opinión 106/2015 - ¿Una nueva Estrategia de Seguridad para Europa?*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2015.

VIDA LANZAS, Vicente (presidente grupo de trabajo): *Documento de trabajo 09/2015 — El cuarto área de la cooperación europea: UE (pooling and sharing) o euroatlántica OTAN (smart defence). Utopía alcanzable*, Ministerio de Defensa (Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional), Madrid, 2015.

WOLF, Katharina: *ISSUE Alert 9/2016 - Global Defence Spending 2015: The Big Picture*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016.

WOLF, Katharina: *ISSUE Brief 27/2015 - Putting Numbers on Capabilities: Defence Inflation vs. Cost Escalation*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2015.

WOSOLSOBE, Wolfgang: *ISSUE Alert 35/2016 - After the EUGS: Specifying the Military Tasks*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2016.

YANIZ VELASCO, Federico: *Documento de Opinión 123/2013 - La PCSD y el Consejo Europeo ante una oportunidad única*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2013.

YANIZ VELASCO, Federico: *Documento Marco 9/2013 - La Alianza Atlántica y la Unión Europea. La evolución de unas relaciones complejas*, Ministerio de Defensa (Instituto Español de Estudios Estratégicos), Madrid, 2013.

ZAORÁLEK, Lubomír: “*The Future of the Euro-Atlantic Security Framework*”, The European Security and Defence Union, vol. 23, ProPress Verlagsgesellschaft mbH, Bruselas, 2015, p. 22.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA UNIÓN DE LA ENERGÍA:
DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS
PARA LAS INTERCONEXIONES**

RICARDO GONZÁLEZ PEÑA

RESUMEN

En febrero de 2015, la Comisión Europea lanzó la iniciativa de la Unión de la Energía. Se trata de un concepto que abriga un conjunto amplio de iniciativas que pretenden impulsar la transición a una economía baja en carbono, garantizando al mismo tiempo la seguridad de suministro y la competitividad de los mercados. El tradicional enfoque de integración de mercados, que había encontrado mayor resistencia en el mercado de la energía que en otros sectores, debe conciliarse ahora además con otros objetivos que han pasado a ser prioridades políticas.

En el sector de la electricidad, la UE afronta el rediseño de un sistema que debe adaptarse a la mayor penetración de las energías renovables y los cambios que ello ha provocado en el sistema. Entre otras cuestiones, la UE debe abordar las intervenciones fragmentadas que se han dado en los mercados eléctricos y el papel que va a asumir la demanda.

En el sector del gas, la preocupación por garantizar la seguridad de suministro ha sido abordada tanto desde el plano normativo, con una serie de propuestas que persiguen una mayor coordinación y solidaridad entre los Estados miembros, como desde el plano estratégico, optando la UE por diversificar su suministro a partir de nuevas rutas y aprovechando el potencial del gas natural licuado.

Las interconexiones energéticas, que se revelan como condición necesaria para la consecución del resto de objetivos (entre ellos, seguridad de suministro e integración de mercados) viven un momento de especial impulso político. Desde la posición española, se trata de analizar si este impulso se puede traducir en la superación del tradicional aislamiento energético de la Península Ibérica.

I. INTRODUCCIÓN

*“More and cheaper energy placed at the disposal of the European economies is a fundamental necessity for economic progress. All measures should, therefore, be taken to develop **the exchange of gas and electric current** in order to raise the profitability of investments and reduce the cost of supplies. A study will also be made of methods co-ordinating the common prospects for the development of energy production and consumption and establishing the broad outlines of an overall policy”.*

Resolución adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CECA con ocasión de la *Conferencia de Messina* (celebrada del 1 al 3 de junio de 1955).

A pesar de que la cuestión energética ya latía en los primeros pasos del proyecto de integración europeo, el desarrollo de políticas comunes en el sector de la energía no ha ido en paralelo a la importancia del sector. Si se compara la Resolución de la Conferencia de Messina con las ideas principales que esboza la Estrategia Marco para la Unión de la Energía presentada en 2015, se advierte una evidente coincidencia en las ideas básicas de fondo. El hecho de que tras 60 años se tenga que volver a insistir en las mismas prioridades, revela tanto las peculiaridades del sector energético como el desafío que afronta el proyecto de la Unión de la Energía.

El proyecto de la Unión Europea afronta simultáneamente retos tradicionales, como la integración de mercados y la seguridad de suministro, y nuevas prioridades como la transición a una economía baja en emisiones.

Resulta particularmente ambicioso abordar un proyecto de esta magnitud, en un sector que tradicionalmente ha ofrecido mayores resistencias a la dinámica de integración, precisamente en un momento en el que la coyuntura política y las circunstancias (crisis del euro y sus efectos, Brexit, crisis de refugiados, ascenso de populismos euroescépticos, etc.) no parecen invitar a afrontar semejante empresa.

Ello se convierte en un arma de doble filo para la iniciativa. Por una parte, una UE más débil necesita nuevos proyectos ilusionantes que se conviertan en historias de éxito. Por otro lado, la propia coyuntura puede restar a la UE el capital político que requiere para conseguir que la Unión de la Energía alcance sus objetivos, más aún tratándose de un ámbito que ha sido tradicionalmente un ejemplo paradigmático de la dificultad de conciliar los distintos intereses nacionales.

Un ámbito en el que, a pesar de los esfuerzos, no se ha conseguido la integración de mercados que sí se ha dado en otros sectores. Marcado tanto por la limitación de la competencia formal de la UE (la libertad de los Estados miembros para determinar su mix energético) como por la confluencia de prioridades muy distintas (la seguridad de abastecimiento de gas para algunos países del este frente a la preocupación por integrar adecuadamente las energías renovables en el mercado de países como Alemania, Francia o España), políticas energéticas divergentes (baste como ejemplo las diferentes posiciones en relación con la energía nuclear), diferencias en el mix energético y en los mercados, etc. A ello se le añade la especial **relevancia económica** del sector de la energía (incidencia de los precios de la energía sobre los índices de precios, competitividad industrial, sensibilidad de los agentes a cambios políticos o políticas de ayudas públicas) y las propias **peculiaridades en el funcionamiento del sector**: la existencia de intervenciones públicas y la consiguiente distorsión que ocasionan para el funcionamiento de mercado, factores que condicionan los precios (impuestos, otros cargos...), situación competitiva (monopolios naturales de redes, liberalización incompleta, poder de empresas tradicionales o antiguos monopolios).

Todo ello sin olvidar las **implicaciones geoestratégicas** que tienen las decisiones en materia de política energética.

En la memoria se presentan, en primer lugar, los elementos fundamentales del paquete de la Unión de la Energía. A continuación, se trata de mostrar la situación actual de los mercados de electricidad y gas, cuáles son los desafíos que afrontan y cuáles son las iniciativas concretas dentro del marco de la *Unión de la Energía* en dichos sectores. Es necesario exponer algunos de los cambios y desafíos que afrontan estos sectores para poder valorar y ponderar adecuadamente las respuestas que se den desde la UE. En tercer lugar, aunque esté directamente relacionado con los objetivos de alcanzar el Mercado Interior y de seguridad de suministro, se aborda por separado la cuestión de las interconexiones, tanto por tratarse de una condición necesaria para cumplir el resto de objetivos, como para poder estudiar la cuestión desde la posición de España.

Por cuestión de espacio no se pueden abordar con la profundidad que merecerían cuestiones como la eficiencia energética, la revisión del sistema de comercio de derechos de emisiones o el interesantísimo potencial de algunas de las innovaciones tecnológicas.

Es una **iniciativa viva**, con lo que el objeto de este trabajo no es el de tratar de aventurar cuál será el resultado final en algunas de las cuestiones que han suscitado importantes discusiones y en las que hay clara confrontación de intereses (sirvan como ejemplo las ayudas a las renovables o la retribución de los mecanismos de capacidad), sino que más bien se aspira a tratar de presentar y explicar los desafíos fundamentales que afronta la UE en el sector de la energía para los próximos años, partiendo de la asunción de que por la propia naturaleza de las cuestiones analizadas, la manera de presentarlas puede resultar simplista para quienes conocen bien el sector y al mismo tiempo se corre el riesgo de que resulte excesivamente técnica para los “profanos”.

En un sector con tal relevancia económica, el resultado final de las iniciativas de la Unión de la Energía va a condicionar el marco para las próximas décadas y ello revela la importancia de las opciones por las que finalmente apueste la UE.

II. EL PROYECTO DE UNIÓN DE LA ENERGÍA

A. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

A pesar de que la cuestión energética ya latía en los primeros pasos del proyecto de integración europeo (como ilustraba la propia Declaración de Messina citada en la introducción), con iniciativas como las políticas sobre el carbón en el marco de la CECA o la misma Euratom, el desarrollo de políticas a nivel UE en el sector energético ha sido mucho más lento y limitado. No en vano, se trata de un ámbito que se ha mantenido a lo largo de los años como “menos europeo” que otros sectores. Ello se explica por un mayor recelo a ceder soberanía sobre un sector percibido como especialmente sensible por los Estados miembros.

Por ello, no se vieron verdaderos esfuerzos para comenzar a abordar seriamente la integración del sector hasta la década de los noventa.

La acción de la UE en el sector de la energía en las últimas décadas ha estado marcada por los 3 sucesivos paquetes de Directivas¹ cuyo objetivo fundamental era alcanzar situaciones de competencia en los mercados y la plena liberalización de los sectores de electricidad y gas, en particular, a través del “tercer paquete” de 2009.

Es necesario mencionar estos precedentes que han configurado el sector de la energía en la UE tal como lo conocemos hoy, puesto que la Unión de la Energía no es una iniciativa *ex-novo*, sino que se apoya en una serie de iniciativas previas (que en muchas ocasiones retoma para relanzar con vigor renovado y modificar a partir de las lecciones y experiencias de los últimos años).

Una de las principales limitaciones para diseñar y aplicar políticas en el sector energético era la falta de competencia formal expresa en los tratados, que fue suplida en cierta medida a través del desarrollo del mercado único y justificando la acción de la UE en la protección del medio ambiente y las redes transeuropeas.

¹ Ver Anexo 1.

El **Tratado de Lisboa** puso fin a esta carencia al incluir por primera vez en los tratados un capítulo específico sobre energía y reconocer de forma explícita una competencia general en este ámbito en el artículo 194 TFUE², en el que se detallan los 4 objetivos de la política energética europea: la seguridad de suministro energético, la competitividad, la sostenibilidad y el fomento de las interconexiones de las redes energéticas. Este reconocimiento expreso del papel de la UE en cuestiones energéticas supone un salto cualitativo. Siguiendo a PIRIS (2010)³, aunque no se trate de un aumento de los poderes reales de la UE y se mantenga la limitación del art. 194.2 TFUE (la determinación del *mix* energético como competencia nacional), se debe valorar el cambio legislativo como un reflejo de la importancia política que ha adquirido el sector de la energía.

B. JUSTIFICACIÓN

Sin embargo, para que dicha voluntad se traduzca en acción efectiva para alcanzar esos objetivos, es crucial el contexto histórico y político. Es por ello, que no se puede concebir la aparición de la *Unión de la Energía* sin tener en cuenta los acontecimientos de los últimos años. Fundamentalmente, las crisis de suministro de gas en 2006 y 2009 así como la crisis en Ucrania en 2014 y la preocupación que han generado en relación con la seguridad de suministro energético (que se tradujo también en la *Estrategia de Seguridad Energética* presentada en mayo de 2014). No en vano, la propuesta original de una Unión de la Energía fue una iniciativa polaca promovida por Donald Tusk en 2014, que giraba fundamentalmente alrededor de la idea de seguridad energética y, en concreto, pensando en reducir la dependencia de Rusia⁴. Ello, unido a otros factores como la necesidad de completar la creación del Mercado Interior de la Energía para 2014 (que se había fijado como objetivo por el Consejo Europeo en 2011⁵) así como el impulso descarbonizador (*Marco de actuación en materia*

² Art. 194 TFUE: ver Anexo 2.

³ “A lot of comments have presented article 194 TFEU as a major innovation establishing a new competence of the EU allowing it to act in the area of energy. However, it is **difficult to affirm that the competences of the EU have actually been increased** in the area of energy, taking into account the possibilities the EC had to act on the basis of Articles 95, 155, 156, 175 and 308 TEC. These competences have been **made explicit and codified in a single Article**”; “it is not obvious that the changes made by the Lisbon Treaty in the area of energy are legally significant”; “The competence of the EU is made clearer and more explicit but, apparently, not wider. This symbolises the growing importance attached to this area by the EU” PIRIS, J.C., (2010) *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, p. 319.

⁴ La iniciativa (FT: “A united Europe can end Russia’s energy stranglehold” <http://www.ft.com/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html>.) contemplaba, entre otras cuestiones, la posibilidad de crear un organismo europeo para comprar gas, medidas para atajar la posición de mercado rusa, así como una revisión del papel de los combustibles fósiles con posibilidades de producción doméstica como el carbón o los recursos no convencionales (*shale*).

⁵ Consejo Europeo, Conclusiones del 4 de febrero de 2011, punto 4; ST 2 2011 REV 1. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/119193.pdf

de clima y energía para 2030⁶) derivado de la acción global de lucha contra el cambio climático han supuesto el impulso definitivo para abordar de una manera integral los desafíos que presenta el sector de la energía. Son estos factores los que laten tras la voluntad política que ha mostrado la Comisión desde 2014 y los responsables de que la energía haya pasado a convertirse en un ámbito prioritario para la política de la UE.

Ello quedó reflejado en el hecho de que, Jean Claude Juncker, el nuevo presidente de la Comisión, convirtiera la Unión de la Energía en uno de los 10 puntos de su programa político⁷ así como los cambios en la configuración de la propia Comisión (con la creación de una vicepresidencia específica para la Unión de la Energía⁸), reafirmando la importancia de la energía en el mandato político de la Comisión hasta 2019.

Así, en febrero de 2015 se presentó⁹ el paquete de la Unión de la Energía, compuesto por 3 elementos¹⁰, entre los que figura la Comunicación de la Comisión sobre una *Estrategia Marco para una Unión Energética resiliente*.

C. CONTENIDO

Resulta difícil acotar el contenido del proyecto de la Unión de la Energía y ello se debe a su propia naturaleza. Se trata de una suerte de contenedor que engloba un número importante de iniciativas dispersas, y que se trata de articular a través de 5 dimensiones estratégicas:

1. Seguridad de suministro

Las crisis de suministro del gas ruso vividas en los años 2006 y 2009 y la preocupación que generaron justifican que la seguridad de suministro se haya convertido en una prioridad inaplazable para la UE. La Estrategia Marco retoma buena parte del acervo de la Estrategia Europea de Seguridad Energética¹¹

⁶ <http://www.consilium.europa.eu/es/politicas/climate-change/2030-climate-and-energy-framework/>

⁷ “Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático”, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea (https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_es) punto 3: “Una Unión de la Energía resiliente con una política de cambio climático que mire hacia el futuro” (pág. 7).

⁸ Se crea la vicepresidencia de la Unión de la Energía (como una de las 7 existentes). Su misión consiste en velar por la consecución de la Unión de la Energía, coordinando a los Comisarios para asegurar que las tareas que estos realicen estén alineadas hacia dicho objetivo.

⁹ Comunicado de prensa, Comisión Europea, 25 de febrero de 2015. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_es.htm

¹⁰ Los otros dos son:

—Comunicación sobre alcanzar un objetivo del 10% de interconexión - Hacer la red eléctrica europea adecuada para 2020.

—El Protocolo de París -Plan de acción global para frenar el cambio climático más allá de 2030.

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 28 de mayo de 2014, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. COM (2014) 330 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=CELEX:52014dc0330&from=es>

de mayo de 2014 y subraya como factores clave de la seguridad energética la **realización del mercado interior de la energía** y un **consumo de energía más eficiente**. Entre sus ejes principales se pueden citar:

- La necesidad de diversificar el suministro en términos de fuentes de energía, proveedores y rutas: para ello, se apuesta por reforzar los corredores de gas (en particular, el “cuarto corredor”)¹².
- Colaboración en materia de seguridad de suministro: se trata, en cierto modo, de la vertiente interna de la seguridad de suministro. Para la Estrategia, es necesario que se puedan superar las tradicionales reticencias y tener la seguridad de que, en situaciones de seguridad de suministro, se puede “contar con el vecino” (medidas preventivas y de emergencia a nivel nacional, el principio de solidaridad).
- Vertiente externa (“Refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía”): destaca el llamamiento a desarrollar una “diplomacia energética”¹³ así como a reforzar la Comunidad de la Energía y la Asociación Euromediterránea para la Energía en la vecindad inmediata.
- Mayor transparencia en materia de suministro de gas (abordar la cuestión de acuerdos intergubernamentales).

2. Crear un Mercado Interior de la Energía:

A pesar de los numerosos estudios que calculan el coste de la “no Europa” en este ámbito (que se estima en 30.000 millones de euros al año por no completar el MIE14) y de los esfuerzos de la UE por conseguir la integración del sector como se había hecho antes con otros sectores, el progreso ha sido relativamente modesto. La Estrategia Marco retoma la que ha sido la gran aspiración de la política energética de la UE durante los últimos 20 años para tratar de alcanzar finalmente el objetivo de mercados integrados, como se analiza en detalle más adelante.

¹² “Para garantizar la diversificación de los suministros de gas, deben intensificarse los trabajos relativos al Corredor Meridional de Gas a fin de que los países de Asia Central puedan exportar su gas a Europa. En el norte de Europa, el establecimiento de centros líquidos de gas con múltiples proveedores está incrementando en gran medida la seguridad del suministro. Este ejemplo debería seguirse en Europa Central y Oriental y en la zona del Mediterráneo, donde se está construyendo un centro de gas para el Mediterráneo.” Estrategia Marco.

¹³ En concreto, la Estrategia Marco contempla “asociaciones energéticas estratégicas con regiones o países productores y de tránsito cada vez más importantes, como Argelia y Turquía, Azerbaiyán y Turkmenistán, Oriente Próximo, África y otros posibles proveedores” así como “la posibilidad de **redefinir su relación con Rusia** en materia energética”.

¹⁴ Para mayor detalle sobre beneficios de mercados integrados en gas y electricidad se puede consultar BOOZ&co (2013) “*Benefits of an integrated European energy market*”. Disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130902_energy_integration_benefits.pdf

3. Eficiencia energética:

El Marco de Acción en materia de Clima y Energía¹⁵ estableció un **objetivo indicativo a nivel de la UE** de al menos un **27%** de mejora de la eficiencia energética en **2030** (objetivo que debe ser revisado antes de 2020, con miras a fijarlo en un 30%). Aunque su naturaleza de objetivo no vinculante podría dar la impresión de que le corresponde una relevancia menor en comparación con otros objetivos, la retórica y grandilocuencia¹⁶ de la UE al referirse a la eficiencia muestran lo contrario.

La Unión de la Energía ha apostado de forma decidida por la eficiencia como una “fuente de energía por derecho propio”, que representa el valor de la energía ahorrada. Ello se explica por su percepción como **clave para cumplir con los objetivos** de la UE (mejorando la seguridad de suministro al reducir el consumo y las importaciones, y contribuyendo a la reducción de emisiones) **a un coste menor que otras alternativas**. Para aprovechar este potencial, en el marco de la Unión de la Energía está previsto revisar la Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética¹⁷ para alinearla con el objetivo para 2030 y concentrar los esfuerzos en los sectores en los que existe mayor potencial para mejorar la eficiencia energética, esto es, en edificios (que representan el 40% del consumo energético final de la UE)¹⁸ y transporte (más del 30% del consumo final de energía). A ello se le une una especial atención a las mejoras en los sistemas de calefacción y refrigeración¹⁹ para hacerlos más sostenibles así como medidas sobre el etiquetado energético y el diseño ecológico de productos (“eco-design”). Estas iniciativas se deben complementar con instrumentos de apoyo financiero para acometer las renovaciones y mejoras necesarias y con un enfoque de diseño de mercado eléctrico que aproveche el potencial de la demanda como fuente de eficiencia. Todo ello, impulsado por el principio de “eficiencia energética primero” establecido por la UE.

¹⁵ Marco de Actuación en Materia de clima y energía hasta el año 2030, Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014.

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/es/ec/143491.pdf

¹⁶ “energy efficiency can be seen as Europe’s biggest energy resource”

Ver: <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/energy-efficiency>

¹⁷ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32012L0027>

¹⁸ Se prevé la Revisión de la Directiva 2010/31/UE sobre la eficiencia energética de los edificios (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32010L0031>) para incentivar la modernización de los edificios existentes, tender a “edificios inteligentes” e instalar sistemas sostenibles de refrigeración.

¹⁹ Comunicación sobre la Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración COM(2016) 51 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0051>

4. Política de descarbonización de la economía a largo plazo

La descarbonización de la economía se ha convertido en el objetivo último de la UE, que aspira a convertirse en líder global en este ámbito. Esta opción supone una elección política por la descarbonización que puede tener costes en términos de competitividad, de mayores precios de la energía durante la transición e incluso efectos indirectos como la fuga de carbono, pero que es hoy el eje de las políticas energéticas de la UE y que late tras buena parte de los cambios y desafíos que se afrontan en la actualidad.

Los principales ejes de esta política son²⁰:

- **Los objetivos 20-20-20: consistentes en alcanzar para 2020 i)** una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% en relación con los niveles de 1990 (con objetivos vinculantes a nivel nacional); ii) una cuota del 20% para las energías renovables en la UE (fijando objetivos nacionales vinculantes); y iii) un objetivo de mejora de la eficiencia energética de un 20%.
- **El Marco de Actuación en materia de clima y energía hasta 2030²¹:** cuyos pilares son i) una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de un 40% con respecto a los niveles de 1990; ii) un objetivo vinculante a escala de la UE de al menos un 27% de fuentes de energía renovables; iii) una ambición renovada en materia de políticas de eficiencia energética; y iv) un nuevo sistema de gobernanza y una nueva serie de indicadores para garantizar un sistema energético competitivo y seguro. El hecho de que, a diferencia de lo que ocurría con los objetivos para 2020, no se hayan aceptado objetivos vinculantes a nivel nacional, pasando éstos a ser voluntarios, puede interpretarse como una cierta regresión.
- **Hoja de Ruta de la Energía para 2050²².**
- **El “Paquete para París”²³, presentado al mismo tiempo que la Estrategia Marco, desarrollaba la posición de la UE de cara a la COP21²⁴** en diciembre de 2015.

²⁰ http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/index_en.htm

²¹ Marco de Actuación en Materia de clima y energía hasta el año 2030, Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014.

Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf

²² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hoja de ruta de la Energía para 2050, COM (2011) 885 final*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52011DC0885>

²³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *El Protocolo de París, un plan rector para combatir el cambio climático más allá de 2020, COM (2015) 81 final*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/rectdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-81-ES-F1-1.PDF>

²⁴ Para mayor detalle sobre la Conferencia Marco de las partes en la Convención de NNUU de lucha sobre el cambio Climático celebrada en París y el acuerdo resultante, ver: http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris/index_en.htm

Además de la vertiente exterior de esta política²⁵, los desafíos más relevantes que afronta el proyecto de la Unión de la Energía en este ámbito tal vez sean la **nueva Directiva sobre energías renovables** para 2030 (desarrollada con mayor detalle en el apartado correspondiente de la sección de electricidad) así como la necesaria reforma²⁶ de un instrumento clave para impulsar la transición energética como es el **sistema de comercio de derechos de emisión (ETS)** por sus siglas en inglés). El mercado de carbono no ha respondido a las expectativas ya que la **sobreasignación** de derechos ha generado excedentes de crédito de carbono que, a su vez, se han traducido en **precios muy bajos**. Con estos precios, que llevan a situaciones incoherentes (por ejemplo, que sea más caro quemar gas que carbón²⁷), no se envían las señales de precio necesarias para incentivar la inversión en tecnologías bajas en carbono²⁸. En este proceso de reforma, cabe discutir también la eventual extensión del régimen ETS a otros sectores como la aviación o la industria naviera²⁹.

5. Investigación e innovación

El objetivo de descarbonización necesariamente va a implicar mayores costes y va a exigir mayores esfuerzos en materia de innovación. Estos esfuerzos en I+D se articulan alrededor del programa Horizonte 2020 y de los planes estratégicos en tecnologías estratégicas (el **plan “SET”**), cuya aspiración es fomentar la investigación coordinada en tecnologías asequibles, limpias, eficientes y bajas en emisiones. Por las peculiaridades del sector (que no siempre hacen posible recuperar los costes en I+D en el mercado) y al ser la descarbonización y el cumplimiento de los objetivos en materia de clima un bien público, es comprensible que pueda tener que existir un cierto nivel de apoyo público. Sin embargo, es complejo establecer un sistema de apoyo e incentivos que no discrimine entre distintas tecnologías, por lo que se puede discutir si dicho apoyo debe ser neutral entre las diferentes tecnologías o si se debe apostar decididamente por algunas en detrimento de otras.

La Estrategia Marco fija cuatro prioridades clave que deben guiar los esfuerzos en este ámbito: convertirse en líder mundial en la próxima generación de

²⁵ “La UE utilizará todos los instrumentos de política exterior para garantizar que una UE sólida y unida se comprometa de forma constructiva con sus socios y hable con una sola voz sobre clima y energía” punto de acción n.º 15 de la Estrategia Marco.

²⁶ Ver: http://ec.europa.eu/clima/politicas/ets/revision/index_en.htm

²⁷ REQUEJO SIGUENZA, F.: “La Reforma del Mercado Eléctrico Europeo” p. 38, *Cuaderno de Energía* n.º 44, Club Español de la Energía, febrero de 2015, Madrid.

²⁸ Con un precio del carbono más elevado y estable, se incentiva por ejemplo que las plantas de generación ineficientes y con elevadas emisiones salgan del mercado y, al mismo tiempo, se envían señales para inversiones a largo plazo en instalaciones y tecnologías bajas en emisiones.

²⁹ Ver LEAL ARCAS (2016): *The European Energy Union. The quest for secure, affordable and sustainable energy*. Deventer. Claeys & Castells, pp. 107-132.

renovables, facilitar la participación de los consumidores, sistemas energéticos eficientes y el sector del transporte.

Dentro de alternativas que ofrecen posibilidades más interesantes se pueden citar el **almacenamiento de energía**³⁰, las redes inteligentes (“*smart-grids*”) ³¹ o la **captura y almacenamiento de carbono**³². Pero no se deben olvidar otras tecnologías en las que existe una posición ventajosa ya que, como la propia Estrategia Marco recuerda, la energía nuclear genera en torno al 30% de la electricidad en la UE, y perder el liderazgo se traduciría en dependencia energética y tecnológica.

Además de los cinco ámbitos prioritarios de la Estrategia Marco y de otras cuestiones transversales, como por ejemplo la proyección exterior de las políticas energéticas de la UE, cabe destacar otros dos aspectos que también aborda la Estrategia Marco:

Gobernanza

Una de los principales retos que afronta la Unión de la Energía tiene que ver con la **coordinación** y con su propia **coherencia interna**, como se reconoce en la Estrategia Marco al insistir en la necesidad de “agrupar las acciones en materia de energía y clima, así como en otros ámbitos políticos, con vistas a una mayor coherencia de políticas y a largo plazo”. Cabe citar, como ejemplos, la adecuada interacción entre las políticas energéticas y el Sistema de Comercio de Emisiones o la necesidad de acertar con el diseño de los futuros **planes nacionales** sobre clima, renovables y energía (en los que también se mostrará la evolución en las 5 dimensiones de la Unión de la Energía a través de una lista de indicadores).

Otro interrogante, que en cierta medida deriva del alcance de los poderes formales de la Comisión en el sector de la energía, tiene que ver con la capacidad real de la Comisión para desarrollar políticas y enfoques comunes a nivel de la UE. Por ejemplo, si el empleo de enfoques “*bottom-up*”, en los que la Comisión ve limitada su capacidad de acción frente a los Estados miembros, es el método más adecuado para alcanzar los objetivos con éxito.

Por último, queda la cuestión de la supervisión y regulación efectiva de los mercados. En los sectores de la electricidad y el gas conviven distintas figuras como ACER (la Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía), las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte (ENTSO’s, por su siglas en inglés) o distintos grupos regionales con propósitos y ámbitos geográficos

³⁰ Ver: <http://ease-storage.eu/>

³¹ “*Smart grids could be Europe’s shale gas*”, como ha afirmado en varias ocasiones Maroš Šefčovič, el Vicepresidente de la Comisión para la Unión de la Energía.
Ver: www.euractiv.com/section/energy/news/smart-grids-could-be-europe-s-shale-gas-commission-says/

³² Una suerte de “fotosíntesis artificial” que permite transformar CO₂, actualmente residuo, en recurso.
Ver: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/oil-gas-and-coal/carbon-capture-and-storage>

distintos, todos ellos con ciertas funciones de participación en la regulación de los mercados, ya sea a través de la planificación o de la elaboración de normas técnicas. Sin embargo, a pesar de la magnitud de los objetivos de la UE y de la relevancia de las interacciones transfronterizas, no hay una autoridad (al margen de los poderes de la Comisión en materia de competencia) a la que corresponda supervisar dichas cuestiones por encima del nivel estatal. La Estrategia Marco apunta su intención de “reforzar significativamente los poderes y la independencia de la ACER para que pueda asumir funciones reglamentarias a nivel europeo” pero queda por ver si esa suerte de “superregulador” europeo se hace realidad³³.

La dimensión regional

La Unión de la Energía apuesta por la dimensión regional para fortalecer la integración, concibiendo a las regiones como el **siguiente escalón en la integración**³⁴ **en el camino hacia el MIE**. Este enfoque, que no es nuevo³⁵, se justifica en la mayor facilidad y la tendencia natural a armonizar cuestiones políticas, regulatorias y técnicas con los países vecinos antes de abordar la cuestión para un conjunto de 28 Estados miembros. Además, la propia complejidad técnica de la ejecución de algunos de los elementos de la Unión de la Energía aconsejan que se aborden a nivel regional, como reconoce la propia Estrategia Marco al alabar el éxito de algunos de los procesos regionales como, por ejemplo, BEMIP³⁶ o el Foro Pentalateral³⁷. Se trata un proceso muy dinámico, ya que **persigue una amplia variedad de objetivos** y se opta para ello por **diferentes estructuras** (desde algunas más formales, como las que coordinan la operación transfronteriza del sistema o las que organizan el acoplamiento de los mercados eléctricos a corto plazo a nivel europeo, hasta otras menos institucionalizadas, como algunos procesos de cooperación para el desarrollo de infraestructuras) y herramientas. Coexisten procesos de regionalización *top-down* y *top-bottom*. Esta diversidad genera un entramado a veces complejo ya que confluyen una multiplicidad de regiones “a efectos de políticas” (“*policy regions*”³⁸) con **áreas**

³³ GONZÁLEZ FINAT, A. “Agencia para la Cooperación de los Reguladores de Energía (ACER): cinco años ya”, Cuaderno de la Energía número 45, junio 2015, publicado por el Club de la Energía, Madrid.

³⁴ “Los enfoques regionales de la integración del mercado constituyen un elemento importante para avanzar hacia un mercado energético plenamente integrado a nivel de la UE” 7º punto de acción de la Estrategia Marco.

³⁵ Las iniciativas regionales se pusieron en marcha en 2006.

Ver: http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ACTIVITIES/EER_INITIATIVES

³⁶ Plan de interconexión de los mercados energéticos de la región del Báltico. Ver: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/baltic-energy-market-interconnection-plan>

³⁷ Marco de cooperación que agrupa a los países del Benelux, Francia, Alemania, Austria y Suiza. Ver: <http://www.benelux.int/nl/kernthemas/energie/pentalateral-energy-forum/>

³⁸ Foros de corte más político, en el los que se pueden discutir y coordinar políticas energéticas, en particular, aquellas cuestiones que pueden tener efectos transfronterizos (las consecuencias de decisiones

funcionales (“*functional areas*”)³⁹ con cometidos distintos y que no necesariamente coinciden en su composición geográfica⁴⁰, creando una suerte de **puzzle**⁴¹ complejo, en el que corren el riesgo de solaparse en algunas cuestiones y derivar en fragmentación.

Por último, la Estrategia Marco incluye como anexo una “Hoja de Ruta hacia la Unión de la Energía”⁴² en la que se enumeran ⁴³ iniciativas que la Comisión espera poner en marcha durante los próximos años, identificando el calendario previsto, los órganos competentes y a cuál de los 5 objetivos de la Estrategia Marco se refiere cada una.

D. VALORACIÓN

En primer lugar, se debe recordar que la iniciativa viene a cubrir una necesidad, ya que en cierta medida es la eterna cuestión pendiente en relación con la integración de mercados. Actuar en este ámbito cuenta además con un significativo apoyo popular⁴³.

Desde algunos sectores, la iniciativa es vista con cierto escepticismo, llegando a calificar el proyecto como una especie de lavado de cara o una suerte de “vino viejo en nuevas odres”, argumentando que no incluye iniciativas realmente novedosas (de las 43 iniciativas que recoge la Hoja de Ruta, unas 30 se refieren a revisar normativa ya existente) ni ambiciosas. Sí se debe subrayar que el elevado número de alternativas y la dispersión de la producción normativa, además de exigir prestar especial atención a la coherencia interna entre las iniciativas, puede condicionar la percepción que se tenga del éxito o no del proyecto entre los ciudadanos.

En cualquier caso, parece precipitado hacer juicios sobre los logros de un proyecto que empieza a andar y, más aún, sin esperar a que se tome posición en alguna de las discusiones que se abordan en los apartados siguientes, lo que permitirá valorar con mayor certeza el grado de ambición de la Comisión y hasta qué punto los Estados miembros están dispuestos a que exista una verdadera Unión en este ámbito.

sobre el mix energético, diseño de mercado, políticas de apoyo a las renovables o mecanismos de remuneración de capacidad, etc). Temas que abordan: mix energético, planificación de interconexiones, desarrollo de mercados, renovables, mecanismos de capacidad). Ejemplos: el Foro Pentagonal o los países nórdicos.

³⁹ Surgen cuando los GRT se unen para desempeñar una determinada función (regiones a efectos de cálculo de capacidad, áreas de balance, etc.) y su creación deriva de lo previsto en los Códigos de Red. Un ejemplo serían los RSC de los que se habla en el apartado de electricidad.

⁴⁰ Para mayor detalle sobre estos conceptos y la visión de ENTSO-E al respecto (<http://vision.entsoe.eu/regions/>) se puede consultar ENTSO-E (2016) *Regional cooperation and governance*.

⁴¹ PALLE, A. (2013): *Regional dimensions to Europe’s energy integration*. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/11/SP-29.pdf>

⁴² Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_2&format=PDF

⁴³ Según el Eurobarómetro de julio de 2015, un 72% de europeos se muestran favorables a una política energética común.

III. EL MERCADO DE LA ELECTRICIDAD

La evolución de los mercados eléctricos ha estado marcada en las últimas décadas por los esfuerzos de **liberalización** (en particular, a través de las normas del Tercer Paquete⁴⁴) y el objetivo de alcanzar el funcionamiento pleno del **MIE** integrando las 28 redes nacionales que se operan de forma independiente, lo que supondría que la electricidad pueda circular libremente y pueda estar disponible donde y cuando sea necesaria. A pesar de no haber alcanzado el ambicioso objetivo de completar el MIE para 2014, no se deben obviar algunos avances significativos en relación con la puesta en marcha de los códigos de red e hitos como el acoplamiento de los mercados eléctricos diarios spot⁴⁵ o las situaciones en que se ha dado convergencia de precios spot casi total entre varios Estados miembros.

Sin embargo, las tareas pendientes de liberalización e integración de mercados deben conciliarse ahora con los objetivos de seguridad de suministro y la descarbonización, lo que hace si cabe más complejo alcanzar un delicado equilibrio entre las diferentes aspiraciones y puede alargar en el tiempo su consecución definitiva.

A. RELEVANCIA DEL SECTOR

En línea con los objetivos en materia de clima que ha asumido la UE, el sector eléctrico cobra importancia por la relevancia de su contribución para alcanzar los objetivos de descarbonización. Es el **mejor “candidato”** para conseguir de manera más rápida una mayor reducción en las emisiones, lo que explica la atención política que recibe. ¿Por qué es así?

⁴⁴ Directiva 2009/72/CE sobre el Mercado interior de la energía (que establece normas comunes para la producción, transmisión, distribución y suministro de electricidad en el mercado interior así como reglas sobre libre acceso al mercado, despacho de energía a la red) y Reglamento 714/2009 sobre condiciones de acceso a la red para intercambios transfronterizos de electricidad.

⁴⁵ Ver: <https://www.apxgroup.com/press-releases/south-western-and-north-western-europe-day-ahead-markets-successfully-coupled/>

- Hay varias opciones **técnicamente viables** para producir electricidad con cero o bajas emisiones (como la energía nuclear o las energías renovables).
- Las tecnologías que se empleen para generación de electricidad tienen un impacto muy **significativo** en los totales nacionales de emisiones⁴⁶.
- **Plantea menos problemas** políticos (el riesgo de distorsionar precios es menor y la electricidad tiene baja elasticidad-precio), técnicos y logísticos introducir tecnologías bajas en emisiones en la generación de electricidad que en otros sectores (en cierto modo, parece sencillo comprender que se antoja más fácil cambiar 20 plantas de generación que 20 millones de automóviles, por ejemplo).

Por ello, se comprende que el objetivo de descarbonización pase necesariamente por la electricidad y así lo concibe la UE (“La electricidad desempeñará un papel fundamental en la economía hipocarbónica”⁴⁷). Es doblemente relevante, puesto que no se trata solamente de descarbonizar la generación de electricidad, sino que la consecución de los objetivos pasa también por **electrificar la demanda** de otros sectores de la economía (por ejemplo, transporte o calefacción). La tendencia (y las previsiones de la AIE) apunta a un aumento de la demanda de electricidad y del peso de la electricidad en la demanda energética total. Convertirse en alternativa real y estar a la altura de estas aspiraciones implica la necesidad de que la electricidad sea fiable y competitiva (precisamente el objetivo de ofrecer a los consumidores una electricidad competitiva al mejor precio posible).

Al mismo tiempo, la necesidad de cumplir con los objetivos que se ha marcado la UE, en particular, los compromisos para alcanzar una transición a una economía de bajas emisiones de carbono, llevan en ocasiones a intervenir en el mercado para alcanzar dichos compromisos. Precisamente, cuando se cumplen casi 20 años de la puesta en marcha de un ambicioso y no siempre sencillo proceso de liberalización (en la lógica tradicional de la UE de abrir los mercados, para ofrecer mayor competencia, mejores servicios y precios a los consumidores), se puede comprobar **la tensión existente entre dicha aspiración de liberalizar mercados y la realidad: una creciente intervención en los mercados**⁴⁸, tanto para apoyar la descarbonización, como para asegurar la seguridad en el suministro.

⁴⁶ La diferencia en emisiones *per capita* en varios países de Europa se explica fundamentalmente por la diferencia en sus emisiones en generación de electricidad, lo que muestra que el principal *driver* de las emisiones sería la generación de electricidad más que las emisiones en el sector de transporte o las emisiones domésticas. BUCHAN y KEAY (2015), p. 85. Además, el impacto es más sencillo de medir y cuantificar en el sector de generación que en otros sectores como, por ejemplo, la ganadería.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 8 de marzo de 2011, *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*. COM (2011) 112 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112>

⁴⁸ *Liberalization of the European electricity markets: a glass half full*. Disponible en: <http://fsr.eui.eu/liberalisation-european-electricity-markets-glass-half-full/>

tro. Estas intervenciones (nacionales⁴⁹) ponen en peligro además el objetivo de completar el MIE, ya que esquemas de ayudas específicos para ciertas tecnologías, concebidos desde una lógica puramente nacional y sin coordinación, no solamente pueden introducir ineficiencias y distorsiones, sino que pueden llevar a una mayor fragmentación del mercado europeo. Todo ello hace necesario actuar, en un contexto más complejo por los cambios que están viviendo los sistemas eléctricos, por lo que la manera de abordar estos desafíos condicionará los mercados eléctricos de las próximas décadas.

B. CAMBIOS QUE ESTÁ VIVIENDO EL SECTOR Y CÓMO AFECTAN A SU FUNCIONAMIENTO Y DISEÑO.

La transición a un *mix de generación bajo en emisiones de carbono implicará el paso a un sistema caracterizado principalmente por la penetración de las energías renovables* (variables y con costes marginales bajos) y la **generación distribuida o descentralizada**, situación que se traduce en un cambio radical en las características económicas y de funcionamiento del sector.

¿Cómo cambia los mercados una mayor penetración de renovables?

— **Intermitencia:** una proporción importante de la generación será por su propia naturaleza intermitente o “no despachable”, es decir, no puede operar de forma flexible, ya que responde a condiciones climáticas. Esta incertidumbre y variabilidad condicionan el equilibrio entre oferta y demanda (menos predecible y que plantea más dificultades para gestionar) y, al mismo tiempo⁵⁰, la necesidad de garantizar la continuidad del suministro hace necesario compensar dicha intermitencia con mayor **flexibilidad**. Este desafío late tras buena parte de los principales debates actuales (por ejemplo, cómo compensar a la capacidad firme y flexible para garantizar la continuidad del suministro en los momentos en que no entra generación de fuentes renovables al sistema).

— **Distribución:** la aparición de multitud de generadores de menor tamaño, dispersos geográficamente y no siempre cerca de los centros de consumo.

— **Correlación:** a pesar de que la diversidad es un elemento en teoría fundamental para la seguridad energética, la transición a fuentes bajas en emisiones de carbono parece, al menos en el momento actual, amenazar en cierta medida con **llevar a un nivel de diversidad menor**. Ello se debe tanto al peso de las propias fuentes renovables en el mix de generación

⁴⁹ Cabe preguntarse en qué medida la fijación de objetivos nacionales vinculantes (aunque se debe valorar positivamente como compromiso y que puede incluso ser más efectiva que algunas alternativas a nivel de toda la UE como el ETS) puede resultar en efectos perversos como la concepción de políticas desde una perspectiva puramente nacional para cumplir con dichos objetivos.

⁵⁰ Al menos mientras el desarrollo de las tecnologías de almacenamiento no permita una mayor flexibilidad (y permita a las renovables operar como fuentes programables).

(en los últimos años más del 70% de la capacidad nueva ha procedido de fuentes renovables y se espera que representen más de la mitad de la capacidad instalada en 22 países de la UE a mediados de la década de 2020⁵¹) como a **la correlación en la producción de estas fuentes** (por ejemplo, en ciertas zonas de la UE como el noroeste las condiciones de viento tienden a ser similares, lo que implica que buena parte de la capacidad eólica estará funcionando, o parada, al mismo tiempo. En el caso de la energía solar, pueden existir más variaciones según la zona geográfica pero, en cualquier caso, está sujeta siempre al ciclo diurno), que entran al sistema (o no producen) al mismo tiempo. Este rasgo subraya la importancia de la existencia de capacidades de interconexión que permitan aprovechar situaciones de complementariedad en la generación renovable en diferentes zonas.

- **Remuneración:** en un mercado “normal”, la inversión y los costes operativos son retribuidos por ingresos procedentes del mercado. Sin embargo, en el caso del mercado eléctrico actual en la UE, la remuneración responde a otra lógica. En el caso tanto de las renovables⁵² como de parte de las plantas de combustibles fósiles (cuando existen mecanismos de remuneración de capacidad), buena parte de la remuneración **no procederá del mercado**, sino que responde a la intervención externa en el mismo y es ajena a los precios del mercado, con lo que ello conlleva en términos de **distorsión de las señales para invertir** (que vendrán determinadas por las tarifas fijadas por el gobierno en lugar de por las expectativas de precios en el mercado). Además, cuando los mecanismos de apoyo a ciertos tipos de generación no se diseñan adecuadamente (y retribuyen excesivamente), pueden inducir un exceso de capacidad.
- **Estructura de costes:** se está pasando de una estructura de costes marginales a otra basada principalmente en costes de capital. La estructura de precios del mercado eléctrico basada tradicionalmente en los costes marginales (como refleja el empleo del kWh como referencia, precio por unidad) no hacía sino reflejar la propia estructura de costes de la industria, en la que la mayor parte de los costes eran marginales (el consumo del combustible) y el coste marginal que marcaba el precio en el mercado era representativo de la estructura de costes de los generadores. Pero en el caso de la mayor parte de las fuentes bajas en emisiones, los costes son principalmente costes de capital (costes fijos) y sus costes marginales son muy bajos o directamente cero. Ello plantea el reto de diseñar adecuadamente un mercado en el que conviven tecnologías con estructuras de coste completamente diferentes.

⁵¹ ENTSO-E (2014), *Ten-Year Network Development Plan 2014*, ENTSOE (diciembre). Disponible en: <https://www.entsoe.eu/major-projects/ten-year-network-development-plan/tyndp-2014/Pages/default.aspx>

⁵² Esta remuneración al margen del mercado (en particular cuando hay tarifas garantizadas) hace que los precios del mercado mayorista no reflejen adecuadamente los costes totales de las energías renovables.

- **Régimen de operación del mercado:** según el “orden de mérito”⁵³ tradicional, la generación se despacha en función de su precio, siendo las centrales que ofrecían un precio más bajo las que se asignaban primero y siendo el coste marginal de la última planta que entra a generar el que marca el precio para todos⁵⁴. Sin embargo, las renovables introducen algunas novedades, ya que operan respondiendo a condiciones climáticas concretas más que como respuesta a señales de precio, y en virtud de lo establecido en el artículo 16.2 de la Directiva de la UE sobre renovables⁵⁵ tienen **prioridad de despacho** y deberían por tanto entrar al sistema siempre que estén disponibles y se garanticen las condiciones de seguridad de operación del sistema. La participación de las renovables en estas condiciones en el mercado y con su estructura de costes altera el funcionamiento del mercado⁵⁶ y la situación de la generación convencional⁵⁷ enviando señales de precio distorsionadas.

En definitiva, las renovables presentan una serie de características económicas y técnicas distintas de aquellas para las que están diseñados los mercados actuales⁵⁸ y ello genera una serie de tensiones y problemas entre los que cabe destacar:

- Una situación de **exceso de capacidad de generación**, ya que en muchas ocasiones la capacidad instalada está muy por encima de la demanda máxima⁵⁹.
- **Precios en los mercados mayoristas:** la entrada de capacidad renovable ha resultado en una **caída de los precios a mínimos históricos**. Se distor-

⁵³ El orden en que las centrales/unidades de producción entran a generar al sistema.

⁵⁴ Y, simplificando, ese precio permitía recuperar el coste (o parte) y daba señales de inversión válidas.

⁵⁵ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/C (actualmente en proceso de revisión). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/all/?uri=celex:32009l0028>

⁵⁶ Básicamente, cuando la demanda es inferior o igual a la generación de fuentes renovables el precio lo fija la renovable y como sus costes variables son más bajos (o incluso nulos), no se alcanza un precio que permita cubrir costes. A la inversa, si la generación renovable no alcanza para cubrir toda la demanda, el precio lo fijaría la generación convencional (por ejemplo, la última central térmica que entrara a generar). Si las renovables funcionaran simultáneamente podrían obtener ese precio, pero lo normal es que estén paradas (ya que si no no entraría a generar la capacidad convencional). Simplificando, la consecuencia es que el mercado no fija precios para una tecnología ni para la otra.

⁵⁷ Para mayor detalle, ver KEAY, M. (2016): “*Electricity markets are broken -can they be fixed?*”, pp. 8-13.

⁵⁸ En cierta medida, los mercados eléctricos no son neutrales en términos de tecnología ya que, aunque se deba a circunstancias puramente históricas, están diseñados pensando en (o no contemplando) un tipo concreto de tecnología.

⁵⁹ Como ejemplo de esta situación de exceso de capacidad, “en los últimos tres años, compañías eléctricas europeas han parado 51 GW de modernos activos de generación a partir de gas, equivalentes a la capacidad de Bélgica, República Checa y Portugal”, REQUEJO SIGÜENZA, F. “La Reforma del Mercado Eléctrico Europeo”. Cuadernos de Energía (*Club Español de la Energía*), n.º 44, pp. 35-53.

sionan las señales de precio (sirvan como ejemplo los precios negativos⁶⁰ que se han registrado en varias ocasiones en Alemania), con lo que ello implica en relación con el estímulo de la inversión, y se crean externalidades pecuniarias⁶¹. Todo ello conlleva una reducción significativa de los márgenes de la generación convencional a partir de combustibles fósiles que ha llevado a muchas empresas eléctricas (*utilities*) a una situación financiera delicada⁶².

- La propia **concepción o diseño del mercado**: pensado para otra época⁶³ (y otras prioridades políticas⁶⁴). La gran pregunta es **si el mercado “energy-only” es capaz de enviar señales de precio que incentiven la inversión necesaria** (máxime teniendo en cuenta la magnitud de las inversiones en infraestructuras y redes que se necesitan para conseguir un sistema eléctrico integrado) o si es necesario complementarlo con otros mecanismos que permitan enviar dichas señales.

C. DISEÑAR UN NUEVO MERCADO DE LA ELECTRICIDAD QUE RESPONDA A LOS DESAFÍOS.

Ante estos cambios, se vive en el momento actual un debate sobre el diseño del mercado eléctrico al que la Comisión no es ajena. Con ocasión de la presentación del “paquete de verano” el 15 de julio de 2015⁶⁵ y consciente de que el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Unión de la Energía pasan necesariamente por una revisión y rediseño del mercado interior de electricidad⁶⁶, la Comisión puso en marcha un proceso de consulta pública⁶⁷ (con importante

⁶⁰ Para mayor detalle sobre precios negativos y sus causas, ver: AGORA (2014) https://www.agora-energiende.de/fileadmin/Projekte/2013/Agora_Negative_Electricity_Prices_Web.pdf y CEPS <https://www.ceps.eu/content/what-make-negative-electricity-prices>

⁶¹ Para mayor detalle sobre “*pecuniary externalities*”, ver: OCDE-NEA (2012) pp. 34-37.

⁶² En la que ni siquiera la remuneración al generar en picos de demanda permite alcanzar rentabilidad. Para mayor detalle sobre el efecto en las *utilities*, ver ROBINSON, D. (2015) *The scissors effect: How structural trends and government intervention are damaging the major European electricity companies and affecting consumers*, Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/08/EL-14.pdf>

⁶³ Ver KEAY (2016) *Op. Cit.*

⁶⁴ Se ha pasado de priorizar la integración de mercados como objetivo fundamental a tener que contemplar hoy los objetivos de descarbonización y seguridad de suministro.

⁶⁵ *Transformar el sistema energético de Europa - El paquete de verano de la Comisión lidera el camino*, Comunicado de prensa de la Comisión, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5358_es.htm

⁶⁶ “La consecución de estos objetivos (los de la Unión de la Energía) requerirá una **transformación radical** del sistema energético europeo, **incluida la implantación de una nueva concepción del mercado europeo de la electricidad**” COM(2015) 340 final.

⁶⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Lanzamiento de un proceso de consulta pública sobre la nueva configuración del mercado de la energía*, COM (2015) 340 final. Disponible en: <http://eur-lex>.

participación), para obtener información⁶⁸ de cara a presentar su proyecto sobre el nuevo diseño del mercado eléctrico (que debería materializarse en una serie de propuestas legislativas a finales de 2016).

Tradicionalmente, el enfoque sobre cómo debía estar diseñado el mercado eléctrico se centraba **únicamente en la integración** de mercados. Sin embargo, ahora hay que introducir en la ecuación otras dos prioridades: **la descarbonización** y **la seguridad de suministro**. Conciliar **simultáneamente** estos objetivos distintos y hacerlo de manera competitiva para que suponga el menor coste para el consumidor final genera en ocasiones no pocas tensiones, dando lugar a lo que se conoce como el “trilema energético”. Sin embargo, esta transición a un sistema integrado, que garantice la seguridad de suministro y sea bajo en emisiones es indiscutible, lo que hace si cabe más importante **acertar con el diseño de sistema adecuado** para afrontar con éxito esta transición.

¿Cuáles son los principales desafíos a la hora de rediseñar los mercados eléctricos?:

1. Mejoras en el funcionamiento del mercado y señales para la inversión.

- **Completar la integración de los mercados:** para ello se requieren tanto infraestructuras físicas que permitan eliminar los cuellos de botella y situaciones de congestión (cuestión que se aborda más adelante en el apartado de interconexiones), como una regulación que facilite la interoperabilidad (la armonización normativa sobre la operación de las redes de transporte y los flujos transfronterizos se lleva a cabo a través del instrumento de los Códigos de Red⁶⁹ de electricidad).
- Abordar el problema de los **precios en el mercado mayorista**⁷⁰: en un mercado “*energy-only*”, como es el mercado mayorista, en el que el único “producto” que se negocia es la propia energía, las señales de inversión se basan en los precios elevados que se dan en los momentos de demanda elevada en que hay escasez de capacidad. Dicha escasez hace

europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015DC0340

⁶⁸ En particular, la Comisión consultó en relación con: (i) las posibles mejoras del funcionamiento del mercado y de las señales para la inversión; (ii) la integración de las energías renovables en el mercado; (iii) conectar los mercados mayoristas y minoristas; (iv) reforzar la coordinación regional de política energética, de los operadores de sistema y de las inversiones en infraestructuras; (v) la gobernanza del mercado interior de la electricidad y; (vi) una dimensión europea de la seguridad de suministro energético.

⁶⁹ En el Anexo 9 sobre Códigos de Red se detalla su elaboración e implementación.

⁷⁰ “*In the long term, it is uncertain whether wholesale prices based on existing market arrangements will be able to provide the revenues necessary to cover the total costs of investments*” Comisión Europea en su informe “*Investment perspectives in electricity markets*”, de Julio de 2015. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip003_en.pdf

que los precios suban, permitiendo que los generadores (convencionales, ya que si la demanda se cubriera con renovables, su coste marginal bajo fijaría el precio, que sería también bajo) obtengan ingresos (“rentas de escasez”) suficientemente elevados como para permitir cubrir sus costes de capital así como para inducir nuevas inversiones (ya que los precios permitirían cubrir la inversión del proyecto). Sin embargo, los precios del mercado mayorista de la energía suelen estar topados con un techo o precio máximo, comprensible por la sensibilidad a precios percibidos como excesivamente elevados. Al mismo tiempo, los generadores que dependen de esos momentos de picos de demanda y escasez de capacidad, cuya frecuencia es difícil de prever, en ocasiones no pueden cubrir sus costes ni con los precios elevados (hasta el límite máximo) de dichos momentos.

Por ello, se plantea cómo conseguir que los precios en dichos momentos de escasez consigan reflejar el valor real de la escasez (fijado por el mercado) y permita así enviar señales adecuadas de precio⁷¹, lo que se conoce como **precios de escasez (“scarcity pricing”⁷²)**. Se asume que si los precios reflejaran mejor la situación real del mercado, ello contribuiría a movilizar una participación más activa de los consumidores. Para ello, cabe plantearse si se deben **eliminar esos límites o techos de precio regulados**, que son percibidos como el mayor obstáculo para reflejar el valor de la escasez de capacidad⁷³. La desventaja de los precios de escasez es que pueden inducir una **mayor volatilidad** de precios y también el hecho de que algunos actores del mercado puedan aprovecharse de la posibilidad de que los precios alcancen niveles muy elevados para abusar de su posición en el mercado (precisamente estos dos motivos son las justificaciones de que existan techos para los precios).

El problema de la volatilidad se podría resolver, al menos en parte, a través del empleo de **instrumentos de cobertura**. Además, existe la posibilidad de emplear **contratos a largo plazo** para evitar la exposición a la volatilidad de precios. Precisamente estos contratos a largo plazo (que van contra la posición tradicional de la UE⁷⁴) han sido planteados como

⁷¹ Ver EFET (2016): “*The importance of free formation of prices in the European wholesale electricity market*”. Disponible en: http://www.efet.org/Cms_Data/Contents/EFET/Folders/Documents/EnergyMarkets/ElectPosPapers/~contents/GGH299HP5MPZQ5T5/EFET_Free-formation-of-prices-power-market.pdf

⁷² Es decir, una formación de precios que refleje mejor la demanda y oferta reales.

⁷³ “*Regulated prices are perceived as one of the most important obstacles to efficient scarcity pricing*” Informe preliminar sobre la consulta pública en relación con el diseño del mercado de electricidad, Comisión Europea. Ver: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/First%20Results%20of%20Market%20Design%20Consultation.pdf>

⁷⁴ La UE ha sido tradicionalmente renuente a aceptar los contratos de electricidad a largo plazo por entender que limitan la competencia en el mercado. Además, estos contratos podrían emplear como referencia el precio medio en lugar del precio marginal (la estructura percibida como la ideal para enviar

la alternativa⁷⁵ que permita enviar señales de precio a largo plazo que incentiven a llevar a cabo las inversiones necesarias.

En las circunstancias actuales, el mercado sólo de energía (“*energy-only*”) no parece ser capaz de dar las señales de precio para que se produzcan las inversiones que necesita el sector, lo que puede poner en riesgo la seguridad de suministro en el futuro, por lo que la gran cuestión es si el mercado podrá fijar precios mayoristas que retribuyan adecuadamente las inversiones existentes y puedan impulsar nuevas.

- **Flexibilidad:** es fundamental potenciar la flexibilidad del sistema, tanto para la oferta como para la demanda. Para ello son necesarios mercados con muchos más agentes y **más cercanos al tiempo real** así como promover la **liquidez** y los **intercambios transfronterizos** para todas las franjas horarias.

2. Renovables

Como se explicaba en el apartado anterior, la penetración de energías renovables y sus características han transformado la forma de funcionar del mercado y exigen dar una respuesta tanto desde el rediseño del mercado eléctrico en marcha, como a través de la **nueva Directiva** sobre Energías Renovables (*RED II* por sus siglas en inglés) “para el periodo posterior a 2020” que está preparando la Comisión. Se lanzó un proceso de consulta pública⁷⁶, cuyos resultados preliminares⁷⁷ permiten identificar algunas de las principales cuestiones a las que hay que dar respuesta:

- ¿Cómo participan y cómo se integran adecuadamente las renovables en el mercado?: para que puedan integrarse plenamente en el mercado hacen falta varios elementos, desde infraestructuras físicas (interconexiones que permitan aprovechar patrones complementarios de generación) a cuestiones regulatorias y de funcionamiento de mercado (que existan mercados más líquidos y más integrados, con plazos más cercanos al tiempo real, de forma que exista mayor flexibilidad; menores barreras administrativas, homogeneización de condiciones técnicas, etc). Entre algunas de las cuestiones clave que deben abordar los cambios normati-

señales de precio adecuadas).

⁷⁵ GENOESE, F.; DRABIK, E. y EGENHOFER, C. (2016) “*The EU power sector needs long-term price signals*”, informe CEPS. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/eu-power-sector-needs-long-term-price-signals>

⁷⁶ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/RED%20II%20Public%20Consultation_0.pdf

⁷⁷ <https://ec.europa.eu/energy/en/consultations/preparation-new-renewable-energy-directive-period-after-2020>

vos se pueden citar:

- La prioridad de despacho: como se señalaba anteriormente, la prioridad de despacho⁷⁸ (unida a la prioridad de conexión y acceso a la red), que consiste en la obligación de los gestores de redes de transporte de programar y **despachar la energía procedente de fuentes renovables antes que la de otros productores (siempre que sea posible sin poner en peligro la operación segura del sistema), se introdujo**⁷⁹ para promover la integración de las renovables en los sistemas eléctricos. En la actualidad, **se discute si esta ventaja sigue siendo necesaria⁸⁰ o si bastaría con que se despachara siguiendo la orden de mérito normal (entra primero el coste más bajo).**
- Participación en las mismas condiciones que otras fuentes: básicamente, el debate es si la generación procedente de fuentes renovables debe estar expuesta a las condiciones de mercado de la misma manera que el resto de fuentes o si éstas deben mantener ciertas exenciones o privilegios. Se refiere, por ejemplo, a si deben **participar en los servicios de ajuste**^{81/82} o al hecho de **que no perciban ayudas en momentos de precios negativos** en el mercado mayorista.

—**Ayudas a las renovables:** la necesidad de cumplir con los objetivos de emisiones (en particular los vinculantes a nivel nacional para 2020), llevó a los Estados miembros a intervenir en los mercados, poniendo en marcha diferentes esquemas de apoyo a las renovables a nivel nacional, con las distorsiones que ello puede originar en el mercado. Hoy, tras la introducción de esquemas de apoyo a las renovables para facilitar su entrada en el sistema y a la vista de la experiencia, se vive un momento de cambio en el que se discute, entre otras cuestiones:

- ¿Deben existir ayudas a las renovables?: la evolución de las tecnologías renovables en la última década ha llevado a considerar que algunas ya han alcanzado, o estarían cerca de alcanzar, “**paridad de red**”

⁷⁸ Ver: http://www.keepontrack.eu/contents/virtualhelpdeskdocuments/grid-access_7691.pdf

⁷⁹ Artículo 16.2, Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

⁸⁰ EWEA (*European Wind Energy Association*). Disponible en: http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/position-papers/EWEA_position_on_priority_dispatch.pdf

⁸¹ Los servicios de ajuste (que son retribuidos) sirven para garantizar que la generación y la demanda se mantienen en equilibrio en todo momento. De forma que cuando haya un desequilibrio (por ejemplo, por un error de previsión sobre las condiciones climáticas que afecte a la cantidad de energía generada), éste pueda ser cubierto con generación adicional. Ver: <http://www.ree.es/es/actividades/operacion-del-sistema-electrico>

⁸² En esta cuestión, hay que tener en cuenta el caso de España como país pionero en la participación de las renovables en servicios de ajuste (por ejemplo, ver: <http://www.energias-renovables.com/articulo/acciona-pionera-mundial-en-prestar-servicios-de-20160316>)

(“*grid-parity*”) y que están en condiciones de empezar a competir con las tradicionales en las mismas condiciones. La tendencia parece apuntar a una **reducción gradual** de los niveles de apoyo una vez que las tecnologías hayan alcanzado el grado de madurez necesario. En este debate, no se debe olvidar la importancia del Mecanismo de Comercio de Derechos de Emisión y su potencial para convertirse en la verdadera señal de inversión para las renovables.

- ¿Cómo deben ser dichas ayudas?: entre los diferentes tipos de esquemas de ayuda que existen⁸³, la mayoría de países de la UE optaron por las **tarifas reguladas** (“*feed-in tariffs*”⁸⁴ o FiT’s) para incentivar una mayor cuota de renovables. Estos esquemas, que garantizan una retribución ajena al mercado que permita a los inversores cubrir los costes y una rentabilidad que justifique la puesta en marcha de renovables, pueden tener consecuencias no deseadas (la distorsión de la competencia en el mercado, costes muy elevados para el sistema, exceso de capacidad instalada...). Las Directrices en materia de ayudas de Estado en Energía y Medioambiente⁸⁵ de la Comisión Europea marcaron la pauta de la **transición** en los sistemas de ayudas a las renovables, pasando de un sistema de ayudas “fuera del mercado” (por ejemplo, con precios o primas garantizadas a la producción) a un sistema de subastas⁸⁶ en el que se fijen los niveles de ayuda en el mercado (pasando por lo general a “*feed-in premiums*”⁸⁷ o contratos por diferencia).

El objetivo es que las ayudas se fijen través de **procedimientos competitivos**, permitiendo paulatinamente que la inversión en renovables responda a la señal de precio del mercado y que ello pueda enviar señales adecuadas a los inversores (en vez de tomar decisiones de inversión basadas en sistemas de ayudas completamente ajenos al mercado). En definitiva, se trataría en cierto modo de competir por el mercado en

⁸³ Para mayor detalle sobre los diferentes tipos de mecanismos de ayuda a las renovables, ver: <http://www.energiaysociedad.es/ficha/3-4-mecanismos-de-apoyo-a-las-energias-renovables>

⁸⁴ Asignan un **precio fijo para cada unidad de electricidad producida** (MWh). Han contribuido a la difusión de las renovables pero a un coste elevado ya que es el gobierno el que determina el precio pero son los inversores quienes deciden la cantidad.

⁸⁵ Comunicación de la Comisión sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020, apartado 3.3. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52014XC0628\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52014XC0628(01))

⁸⁶ En las subastas competitivas, que deben introducirse progresivamente en 2015 y 2016, se subvenciona únicamente a los productores que presenten una oferta dentro de un determinado rango.

⁸⁷ Proporcionan una prima adicional al precio de la electricidad en el mercado mayorista. De esta manera, al estar el pago a los productores de renovables vinculado a los precios en el mercado, en momentos de precios bajos se reducen los importes pagados (frente a lo que se pagaría en un sistema de tarifas fijas).

lugar de competir en el mercado. El desafío consiste en diseñar de manera adecuada⁸⁸ los mecanismos de subasta (decidir por ejemplo si se deben hacer subastas diferentes para cada tipo de tecnología o que todas las renovables compitan entre sí). Por último, no se deben olvidar los riesgos de cambios regulatorios retroactivos y su impacto en el clima inversor.

- ¿Cuál debe ser el alcance geográfico de los esquemas de ayuda a las renovables?: la cuestión es decidir si deben seguir **existiendo esquemas eminentemente nacionales** (con los riesgos que ello comporta en términos de fragmentación y distorsiones de mercado) o si se debe aspirar a un **paulatino alineamiento y convergencia** de los esquemas de apoyo a través de normas de la UE que armonicen, o incluso tender a una mayor integración creando **sistemas de apoyo regionales** o, en un futuro, un único sistema **que abarque toda la UE**. Sin embargo, estas últimas alternativas parecen más lejanas en el tiempo por ser sensibles políticamente, ya que podrían implicar que los ciudadanos de un Estado miembro tengan que contribuir al desarrollo de renovables en otro Estado miembro (y no queda claro que se haya alcanzado tal voluntad de solidaridad...). También se plantea cómo debe ser la participación en los esquemas nacionales, en concreto, **si se debe permitir la participación en los esquemas de ayuda de productores procedentes de otros Estados miembros** (que están restringidos en muchas ocasiones, permitiendo participar únicamente a productores nacionales). Lo ideal sería tender hacia un enfoque coordinado de apoyo que minimice las distorsiones.

— **El papel de los consumidores:** por un lado, garantizar que tengan acceso a la información necesaria a través de un sistema de **garantías de origen**⁸⁹ sencillo y comprensible que facilite la toma de decisiones por parte de los consumidores. Por otra parte, está la cuestión del papel que pueden tener los consumidores como **“prosumers” que puedan producir y consumir su propia energía** a partir de fuentes renovables. De apostar por esta alternativa⁹⁰ (como parece hacer la Comisión en su Comunicación “Un nuevo

⁸⁸ POLO, L. (2016): “Subastas de renovables: La importancia de acertar con el sistema” en *Cuaderno de Energía n° 48*, pp. 45-50. Disponible en: https://www.enerclub.es/frontNotebookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Cuadernos/ArtICE_47

⁸⁹ Las “garantías de origen” son un instrumento que acredita que una cantidad de electricidad ha sido producida por fuentes renovables. Su objetivo consiste en facilitar información al consumidor para que éste sea consciente del origen de la energía recibida y del impacto ambiental asociado a su generación. Para mayor información ver:

http://www.aib-net.org/portal/page/portal/AIB_HOME/CERTIFICATION/Types_certificate/REGOS

⁹⁰ Como parece ser el objetivo de la Comisión en el marco de la Unión de la Energía: “los consumidores deben tener la libertad de generar y consumir su propia energía en condiciones justas para ahorrar dinero, proteger el medio ambiente y garantizar la seguridad del suministro” (<http://europa.eu/>)

acuerdo para los consumidores de energía”), se debe establecer un marco que garantice dicha posibilidad y que permita participar en los mercados correspondientes sin discriminación y de una manera sencilla (por ejemplo, a través de “agregadores⁹¹”). Estas normas deberían abordar cómo deben ser los **peajes de acceso a las redes** de transporte y distribución (si es que deben incentivar la transición a un sistema con mayor participación de los “prosumidores”), cómo debe ser la **contribución a sufragar los costes y servicios del sistema** cuando la instalación esté conectada al sistema eléctrico o qué precios se pueden percibir por los excedentes “vertidos” a la red. Por último, cabe plantearse si debe existir algún tipo de incentivo económico para la implantación de sistemas de autoconsumo a pequeña escala.

La apuesta por las fuentes renovables es tanto una prioridad política derivada del objetivo de la Unión de la Energía (“convertir a la UE en líder mundial en energías renovables”), como una necesidad para continuar aumentando la cuota de renovables en la UE, en línea con los objetivos en materia de clima y energía. En este sentido, cabe preguntarse si el desarrollo normativo en relación con las renovables y los objetivos de descarbonización se debería abordar desde una perspectiva más amplia y ambiciosa, con un enfoque transversal que afecte a todas las políticas de la UE en las que pueda tener impacto y que abarcara varios sectores, por ejemplo ofreciendo incentivos a la demanda de energías de origen renovable y otro tipo de medidas de discriminación positiva. Aun siendo una intervención pública en el mercado, si el compromiso político con el objetivo de descarbonización es prioritario para la UE podría estar justificado este enfoque transversal.

3. Adecuación de la generación:

Este concepto se podría definir como la **capacidad** de la generación en el sistema eléctrico **para cubrir la demanda en todo momento** (en particular, en momentos de picos de demanda o de caída de producción de las renovables) y, por ello, está muy vinculado a uno de los 5 grandes objetivos de la Unión de la Energía: la **seguridad de suministro**⁹². Como se explicaba anteriormente, la penetración de las renovables ha tenido algunas consecuencias importantes en los mercados eléctricos. En particular, su naturaleza intermitente y variable hace necesario **garantizar capacidad firme de generación que pueda cubrir**

rapid/press-release_IP-15-5358_es.htm).

⁹¹ Básicamente, son intermediarios que facilitan la participación de los consumidores en el Mercado mayorista a la hora de ofrecer la energía producida por ellos mismos.

⁹² En relación con la seguridad de suministro, la Hoja de Ruta adjunta a la Estrategia Marco contempla la revisión de la Directiva 2005/89/CE sobre medidas para preservar la seguridad del suministro eléctrico.

la demanda cuando las renovables no estén generando. Al mismo tiempo, su impacto en los precios mayoristas, y las consecuencias que su caída ha tenido para la generación convencional (precisamente el tipo de generación que ofrece la capacidad firme que se necesita como respaldo o “*back-up*” para cubrir la demanda cuando la generación renovable no basta), puede hacer necesario intervenir en el mercado para garantizar dicha capacidad.

¿Cómo se puede afrontar este desafío?

La solución no pasa únicamente por mantener abiertas o construir nuevas plantas de generación convencional que ofrezcan capacidad firme, sino que existen varias alternativas para abordar este problema de seguridad de suministro.

En primer lugar, el refuerzo de las **capacidades de interconexión** (que no sólo resulta en mayor integración de mercados sino que refuerza la seguridad de suministro). Básicamente, la capacidad de flujos transfronterizos permite que picos de demanda y generación variable (por ejemplo, eólica) puedan ser gestionados en un área mayor y que la capacidad disponible fluya allí donde se necesite. La progresiva puesta en común de recursos de generación a nivel UE (o al menos a nivel regional) es una de las palancas para resolver el problema de adecuación de la generación. En segundo lugar, hay que tener en cuenta el papel que la eficiencia energética y la **respuesta de la demanda** pueden desempeñar a la hora de asegurar el equilibrio entre la capacidad disponible y la demanda (como se destaca en la propia Estrategia Marco).

Sin embargo, estas alternativas llevan tiempo para desarrollarse y, para algunos agentes de mercado, seguirían sin resolver el problema completamente, ya que el mercado “*energy-only*” no garantizaría la disponibilidad de capacidad suficiente (al no cubrir sus costes las plantas de generación convencional por los bajos precios en los mercados mayoristas), ni las inversiones necesarias (los bajos precios y las perspectivas de rentabilidad no incentivan que se pueda invertir en nuevas plantas que ofrezcan capacidad firme de respaldo). Ello ha llevado a algunos Estados miembros a intervenir en el mercado tomando medidas para garantizar la adecuación de la producción, por lo general, concediendo **apoyo económico** a los productores **por la mera disponibilidad de capacidad de producción**, lo que se conoce como mecanismos de remuneración de capacidad.

Los mecanismos de remuneración de capacidad:

Este concepto abarca todas las modalidades en que los países pagan a generadores de electricidad una cantidad extra para que mantengan plantas abiertas o construyan nuevas con el objetivo explícito de **asegurar la seguridad en el abastecimiento de electricidad, garantizando que exista suficiente capaci-**

dad para cubrir la demanda. Aunque puede adoptar diferentes modalidades (subastas de capacidad; reservas estratégicas; pagos por capacidad específica; modelos de comprador central; obligaciones descentralizadas y pagos por capacidad para todo el mercado), se trata básicamente de pagar a plantas de generación de electricidad para que permanezcan disponibles para proporcionar *back-up generation* en lugar de pagarles por la electricidad que realmente producen.

Sin embargo, la puesta en marcha de estos mecanismos, que no dejan de ser retribuciones al margen del mercado, plantea una serie de riesgos. Si los Estados miembros tratan de garantizar su propia seguridad de suministro, desde una lógica eminentemente nacional, y se ponen en marcha de **forma descoordinada** mecanismos distintos en cada Estado miembro (sin tener en cuenta las capacidades de países vecinos y las posibilidades que ofrecen), se corre el riesgo de **fragmentar** aún más el mercado europeo. Ello puede resultar en diseños de mercado ineficientes e incompatibles en los diferentes Estados miembros, dificultando aún más la consecución del mercado interno (además de **agravar el problema del exceso de capacidad** instalada). Estas intervenciones pueden afectar a otros países vecinos por las distorsiones que pueden provocar en comportamientos y decisiones de inversión de los agentes de mercado. Además, pueden distorsionar la competencia en el mercado, ya que existe el riesgo de que mantengan capacidad de generación inflexible y contaminante que ya está amortizada, convirtiéndose en una remuneración no justificada a determinados activos de generación de algunas *utilities*.

Precisamente por las consecuencias negativas que pueden tener, es necesario que, de introducirse, se haga únicamente en aquellas situaciones en las que es estrictamente necesario para garantizar una capacidad suficiente. Por ello, es fundamental evaluar adecuadamente cuándo existen realmente carencias de capacidad de generación que justifiquen poner en marcha estos mecanismos. En este sentido, los Estados miembros parecen estar a favor⁹³ del empleo de una **metodología común** para que exista un marco homogéneo a la hora de evaluar la capacidad necesaria. Aun así, existen diferencias entre los Estados miembros en el alcance geográfico que debería tener la evaluación. La cuestión clave es si se van a abordar las evaluaciones de la situación de capacidad y las posibles necesidades a nivel regional o incluso a nivel UE⁹⁴, superando las evaluaciones

⁹³ Resultados preliminares de la Consulta Pública sobre diseño de Mercado de la electricidad (<https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/First%20Results%20of%20Market%20Design%20Consultation.pdf>): “There is **almost a consensus** amongst stakeholders on the **need for a more aligned method for generation adequacy assessment**. A majority of answering stakeholders supports the idea that any legitimate claim to introduce capacity remuneration mechanisms should be based on a common methodology”.

⁹⁴ Como plantea la comisión en la Estrategia Marco: “la Comisión establecerá una serie de niveles de riesgo aceptables respecto a las interrupciones de suministro y una evaluación de la seguridad de

circunscritas a cada país. Ya que las intervenciones tienen impacto en el mercado interior, si realmente se aspira a un mercado verdaderamente integrado, tiene sentido que se empiece a concebir la capacidad de generación en términos de toda la UE, o al menos en términos regionales. En definitiva, la seguridad de suministro pasa en estas situaciones por un cambio de mentalidad que pasa por “contar con el vecino” y confiar en que la capacidad existente en países vecinos puede resolver problemas propios.

El debate sobre los mecanismos de remuneración de capacidad ha centrado buena parte de la atención en las discusiones sobre el rediseño de los mercados eléctricos. No se trata de una cuestión nueva para la Comisión, que ya en sus Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020⁹⁵ de 2014 establecía la **necesidad de justificación** de estos mecanismos (deberían responder únicamente a criterios objetivos de deterioro del índice de cobertura y la insuficiencia de inversiones en nueva capacidad de generación) así como una serie de **condiciones** (entre otras, no discriminar entre tecnologías, estar abiertos a la participación de generadores no nacionales, ser competitivos y remunerar únicamente la potencia puesta a disposición). Así y todo, la puesta en marcha de numerosos mecanismos⁹⁶ sin coordinación entre los distintos Estados miembros y la preocupación de la Comisión por que estos mecanismos puedan falsear la competencia en el MIE (como ayudas de Estado⁹⁷), esconder ayudas a ciertas empresas⁹⁸, dificultar los flujos de electricidad transfronterizos o resultar en un precio excesivo de la electricidad para los consumidores, han llevado a poner en marcha una investigación sobre el sector⁹⁹ en 2015 para recabar información. En su informe intermedio¹⁰⁰, la Comisión constata varios problemas, tanto en el hecho de que

suministro objetiva y factual **para toda la UE** que aborde la situación en los Estados miembros”.

⁹⁵ Apartado 3.9 (Ayudas destinadas a la adecuación de la producción), Comunicación de la Comisión Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52014XC0628\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52014XC0628(01))

⁹⁶ De diferente naturaleza, desde medidas que afectan a todo el mercado a mecanismos diseñados para una única planta de generación, llegando en varios casos a existir varios mecanismos distintos dentro de un mismo país.

⁹⁷ Para mayor detalle, se puede consultar: Linklaters “*Capacity mechanisms. Reigniting Europe’s energy markets*”. Disponible en: <http://www.linklaters.com/Insights/Thought-Leadership/Energy-generation-adequacy-capacity-mechanisms/Pages/Capacity-mechanisms-Reigniting-Europes-energy-markets.aspx>.

⁹⁸ “*it suggests that national governments have found a new way to drive up electricity prices. Or rather, utilities have found a new way to prop up crashing revenues. So what is the COM going to do about it?*” van RENNSSEN, S. en EnergyPost: “Capacity mechanisms: DG Competition and DG Energy clash over future of EU energy market”, publicado el 11 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.energypost.eu/capacity-mechanisms-dg-competition-dg-energy-clash-future-eu-energy-market/>

⁹⁹ Decisión de la Comisión por la que se pone en marcha la investigación, C(2015) 2814 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/decision_on_sector_inquiry_en.pdf

¹⁰⁰ Informe intermedio de la investigación sectorial sobre los mecanismos de capacidad, C(2016) 2107 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/capacity_mechanism_report_es.pdf También se puede consultar documento que lo acompaña: <http://ec.europa.eu/competition/sectors/>

estos mecanismos de capacidad **fuera introducidos sin evaluar** en primer lugar si realmente existía un problema de capacidad¹⁰¹, como en su **diseño**¹⁰².

El papel que adopte la Comisión (en concreto, la Dirección General de Competencia) sobre esta cuestión¹⁰³, así como la propuesta definitiva sobre el diseño de los mercados de electricidad van a tener un papel muy relevante en los próximos años en relación con las perspectivas de este tipo de intervenciones públicas en los mercados. Se trata de dar respuesta a una situación de hecho¹⁰⁴ (muy vinculada a la situación económica actual de ciertas instalaciones de capacidad de generación convencional) pero en el largo plazo se pueden plantear alternativas como un mecanismo de remuneración de capacidad común para toda la UE o incluso un **mercado de capacidad común para toda la UE**¹⁰⁵. En cualquier caso, tras este debate sobre los mecanismos de capacidad late de nuevo el gran debate sobre si se debe optar por un mercado “*energy-only*” (en el que el único producto es la energía como tal) o si el mercado de energía debe ser complementado con mecanismos adicionales que subsanen sus deficiencias para enviar las señales de precio e inversión necesarias, como un mercado de capacidad (en el que habría un producto adicional: la disponibilidad de capacidad de plantas de generación para producir en el momento en que sea necesario).

4. Los consumidores y el papel de la demanda

Para la Comisión, los consumidores deben desempeñar un “**papel central en la transición energética de Europa**”¹⁰⁶ y es por ello que uno de los ejes de la Unión de la Energía pasa por crear un “nuevo marco para los consumidores”. Ello se explica no solamente por tratarse de un colectivo sensible políticamente¹⁰⁷, sino porque uno de los cambios más relevantes que se espera que experimenten los mercados eléctricos en los próximos años tiene que ver con los consumidores.

[energy/capacity_mechanisms_swd_en.pdf](#)

¹⁰¹ Se mencionan fallos en el análisis de capacidad y, en particular, no tener en cuenta la capacidad de países vecinos a la hora de realizar la evaluación.

¹⁰² Se critica que varios de estos mecanismos sean “*targeted*”, es decir, dirigidos a operadores concretos, abiertos sólo a ciertas tecnologías o en los que únicamente pueden participar operadores nacionales.

¹⁰³ Tanto el informe final que presente como, sobre todo, sus investigaciones sobre mecanismos concretos (ya en marcha en algunos casos) y su compatibilidad con las normas en materia de ayudas de Estado.

¹⁰⁴ Según la Comisaria Europea de competencia Margrethe Vestager: “*properly functioning electricity markets should deliver sufficient electricity supplies. If they don't, capacity mechanisms may be necessary but they cannot be a substitute for real market and regulatory reform.*” Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-1389_en.htm

¹⁰⁵ Como parece sugerir la Comisión en su informe “*Investment perspectives in electricity markets*”, de Julio de 2015. Disponible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip003_en.pdf

¹⁰⁶ Comisión Europea, comunicado de prensa: “Transformar el sistema energético de Europa – El paquete de verano de la Comisión lidera el camino”, julio de 2015. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5358_es.htm

¹⁰⁷ Ver: <http://www.energynews.es/parlamento-europeo-pide-mas-poder-para-los-consumidores/>

El nuevo diseño de mercado va a implicar el paso de unos sistemas en los que los consumidores eran (necesariamente) pasivos, a una nueva realidad en la que un número cada vez mayor de consumidores (no solamente los grandes consumidores, sino también los consumidores domésticos) va a tener la capacidad de ser **flexible y adaptar sus pautas de consumo en función de las señales de precio** que reciban. Esta posibilidad es clave para aportar la flexibilidad que necesitan los mercados y también puede jugar un papel muy relevante para cumplir con los objetivos en materia de eficiencia.

Esta voluntad política se ha traducido en iniciativas concretas como la Comunicación sobre un nuevo acuerdo para los consumidores de energía¹⁰⁸, que se articula en 3 pilares: **mejor información** para que los consumidores puedan ahorrar dinero y energía (facturas claras, herramientas para comparar precios, contadores inteligentes que permitan acceder a los datos de consumo, etiquetado, etc.), **más oportunidades para participar** en el mercado (mayores facilidades para poder cambiar de proveedor, facilitar la autogeneración y el autoconsumo, nuevos sistemas colectivos y de intermediación¹⁰⁹, etc.) y, por último, mantener el máximo nivel de **protección** de los consumidores. Si bien esta Comunicación no tiene carácter normativo vinculante, se espera que la Comisión presente propuestas normativas en relación con los contadores inteligentes y es posible que trate de establecer una serie de requisitos mínimos en relación con los mecanismos de comparación de precios y la posibilidad de cambiar de suministrador.

Sin embargo, para poder aprovechar el potencial de los consumidores, el diseño del mercado eléctrico debe afrontar dos desafíos fundamentales:

- Los precios en los mercados minoristas¹¹⁰: como se señalaba anteriormente al hacer referencia a los mercados mayoristas de electricidad, la tendencia en los últimos años ha sido un descenso importante de los precios. Sin embargo, a pesar de la caída de los precios mayoristas, **los precios en los mercados minoristas han seguido la trayectoria inversa, encareciéndose**¹¹¹. Esta distorsión se explica tanto por la regulación de los precios como por los cargos ajenos al consumo de electricidad que se incluyen en la factura. La Comisión apuesta por **acabar con la regulación de los precios minoristas**, que “puede representar un obstáculo particularmente

¹⁰⁸ Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía, Comunicación de la Comisión COM (2015) 339 final. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0339>

¹⁰⁹ Como las cooperativas de energía o los agregadores.

¹¹⁰ Ver gráficas ANEXO 4.

¹¹¹ Según la Comisión, mientras que los precios mayoristas cayeron entre un 35 y un 45% entre 2008 y 2012, los precios de electricidad para consumidores domésticos subieron un 20% en el mismo periodo. Precios y costes de la energía en Europa, Comunicación de la Comisión COM (2014) 21 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014DC0021>

fuerte frente a la competencia efectiva”, como se señala en la propia Estrategia Marco. Por otra parte, los precios minoristas finales incluyen un elemento de costes de red¹¹² y otro elemento de apoyo a determinadas políticas¹¹³ (que va desde el apoyo a la introducción de renovables, a elementos completamente ajenos a la electricidad en algunos casos) que representan un porcentaje cada vez mayor sobre el precio final y no están vinculados al volumen de electricidad consumido. Ello ha llevado en alguna ocasión a afirmar que las facturas eléctricas se han usado “como una herramienta de recaudación¹¹⁴”.

El problema es que mientras persistan dichas divergencias entre los precios del mercado mayorista y los mercados minoristas, éstos **no ofrecen señales de precio válidas que permitan a los consumidores responder** y que reflejen el valor de la flexibilidad. Además, no debe olvidarse que si se aspira a una paulatina electrificación de la demanda para alcanzar la descarbonización, estos costes incluidos en el precio final pueden hacer que la electricidad sea menos competitiva y que los consumidores terminen optando por alternativas menos eficientes y más contaminantes¹¹⁵.

- La participación efectiva de la demanda¹¹⁶: de un enfoque basado tradicionalmente en el lado de la oferta, se pasa a considerar en la actualidad la demanda como un elemento clave para equilibrar la oferta y demanda en el sistema. Hasta ahora, como reconoce la propia Estrategia Marco, “en su gran mayoría los hogares europeos siguen siendo consumidores pasivos”. Existen alternativas de participación pero en ellas participan por lo general únicamente los grandes consumidores industriales. La aspiración sería que, como ha ocurrido en otros sectores¹¹⁷, existan alternativas que permitan a los consumidores participar activamente.

¹¹² Estos costes sufragan los costes derivados de la operación y el mantenimiento de las redes de transporte. Estos costes suelen estar vinculados a la demanda máxima (kW) más que al consumo total de energía (kWh). Como los GRT son monopolios naturales regulados, los reguladores nacionales determinan los ingresos que les corresponden, que se recuperan a través de los costes de red incluidos en la factura.

¹¹³ Estos costes son el resultado de las decisiones políticas de alcanzar determinados objetivos. Por lo general estos costes no están vinculados a la demanda de energía (€/kWh) ni al consumo máximo (€/kW) sino que son de naturaleza cuasi fiscal.

¹¹⁴ Debate Real Academia de Ingeniería “Retos de los mercados para la descarbonización”, <http://www.raing.es/es/v-deos/sesiones-de-la-rai/retos-de-los-mercados-para-la-descarbonizaci-n-tecnolog-y-econom>

¹¹⁵ EURELECTRIC (2016) “Retail pricing for a cost-effective transition to a low-carbon power system” p. 8. Disponible en: http://www.eurelectric.org/media/282159/retail_pricing_for_a_cost-effective_transition-lr-2016-2500-0008-01-e.pdf

¹¹⁶ Ver: SEDC “Mapping demand side response in Europe today” (Disponible en: <http://www.smartenergydemand.eu/wp-content/uploads/2015/09/Mapping-Demand-Response-in-Europe-Today-2015.pdf>)

¹¹⁷ Por ejemplo en telecomunicaciones, sector en que existen ejemplos de usuarios que ajustan sus patrones de consumo a señales enviadas por las tarifas (por ejemplo, llamar después de una determinada hora porque es más barato) y están familiarizados con las unidades de referencia para los precios (como el GB o el MB para el consumo de datos móviles).

Ello requiere en primer lugar señales tanto de precios (tarifas con discriminación temporal, precios en periodos de punta críticos o precios en tiempo real¹¹⁸) como de cantidad consumida (por ejemplo, el mecanismo de interrumpibilidad) que incentiven la participación. Ello se debe traducir en el plano comercial, además de en una mayor facilidad para comparar alternativas y para cambiar de proveedor, en alternativas como **precios dinámicos** (por ejemplo, **ligados a los precios horarios del mercado mayorista**, siguiendo un modelo similar al PVPC empleado en España) que permitan reflejar adecuadamente la demanda y la oferta real de electricidad o explorar alternativas como un **precio basado en la demanda máxima** (en lugar de por unidad consumida)¹¹⁹ u otras fórmulas que retribuyan en los eventuales mercados de capacidad o de flexibilidad. Todas ellas son alternativas para que los mercados envíen señales de precio fiables (lo más cercanas posible al tiempo real) que permitan a los consumidores reaccionar activamente a las mismas y así **“premiar” la flexibilidad**, reflejando su valor económico. En estas alternativas comerciales van a jugar un papel clave los “agregadores”¹²⁰ de demanda, como intermediario que facilite aprovechar los beneficios a los consumidores.

Por otra parte, se requieren medios técnicos que permitan hacer realidad la respuesta de la demanda. Ello incluye contadores inteligentes, “hogares inteligentes” (“*smart-homes*”) y redes inteligentes (“*smart-grids*”¹²¹). Estas últimas y la generación distribuida¹²² plantean un desafío en términos de gestión adecuada de la red, que no estaba concebida para tener muchos pequeños generadores conectados.

En la actualidad, el verdadero obstáculo para que todo el potencial teórico de la respuesta de la demanda se haga realidad está más en la existencia de alternativas comerciales que en los medios tecnológicos necesarios (“*it is commercial factors rather than technical factors which are now the main obstacle*”¹²³)

¹¹⁸ GARCÍA et al. “Gestión de la demanda eléctrica”. Disponible en: http://www.revista-anales.es/web/n_21/seccion_14.html

¹¹⁹ Que no recojan únicamente el uso de energía (kWh) sino que podrían reflejar también la demanda máxima (kW), incentivando no consumir en los momentos de mayor demanda (pero con el inconveniente de introducir un elemento fijo en la factura final).

¹²⁰ REUTERS (2016): “Los agregadores de electricidad sacuden el mercado de energía británico”. Disponible en: <http://es.reuters.com/article/topNews/idESKCN0YE1KN?sp=true>

¹²¹ Ver “*Smart Grid Task Force EG3*”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/smart-grids-and-meters/smart-grids-task-force>

¹²² Pequeñas unidades de generación situadas cerca de los consumidores finales que permiten cubrir parte de, o toda su demanda de electricidad (por ejemplo, paneles fotovoltaicos).

¹²³ WARD, *Household Electricity Demand-Side participation in the GB Electricity Markets*, 2014, Ward, J., and Darcy, S., Sustainability First-Paper 12 (July).

5. Enfoque regional

En la línea del enfoque regional por el que apuesta la Unión de la Energía, la consecución de los objetivos para el sector de la electricidad pasa por reforzar la coordinación regional en **políticas** energéticas (apoyo a ciertos tipos de tecnologías), en la **operación de las redes**, en las medidas de **seguridad de suministro**, así como en los proyectos de infraestructuras (en particular, las interconexiones transfronterizas). En el ámbito en el que parece más necesaria esta estrecha cooperación regional es en el de la operación de las redes de transporte.

Los nuevos rasgos de los sistemas (mayor penetración de fuentes de generación renovable y más flujos transfronterizos), que tienen **consecuencias en las redes de los países vecinos**¹²⁴, hacen necesaria una mayor coordinación e intercambio de información entre los GRT nacionales. Hoy la operación segura de la red no se puede abordar desde un enfoque puramente nacional que no tenga en cuenta a los países vecinos. Para una mayor coordinación entre los GRT, ENTSO-E125 apuesta por las iniciativas de los Coordinadores Regionales de Seguridad (“*Regional Security Coordinators*” o RSC por sus siglas en inglés126). La Comisión va en cierta medida más allá al esbozar la idea de **operación coordinada a nivel regional** con capacidad para toma de decisiones por encima del nivel nacional (con su propuesta de los Centros Regionales de Operación o “ROC”). Queda por ver si esta concepción de solidaridad para abordar la seguridad de suministro se traduce finalmente en una cesión de poderes nacionales para operar infraestructuras estratégicas como son las redes de transporte de electricidad.

En definitiva, las ambiciosas propuestas127 de la Unión de la Energía se van a enfrentar a una serie de cuestiones complejas que suscitan posiciones enfrentadas en ocasiones y en las que la posición que se adopte finalmente tendrá implicaciones muy importantes para algunos de los agentes del mercado. Es por ello que existe cierto temor128 a que los intereses en juego hagan que la

¹²⁴ Por ejemplo, algunos flujos derivados de la generación renovable alemana que atraviesan redes de países vecinos como Polonia generando una serie de costes, y que requieren un mejor intercambio de información.

¹²⁵ ENTSO-E “*Where the Energy Union starts: regions*” Disponible en:

https://www.entsoe.eu/Documents/Publications/vision/entsoe_vision04_regions_web.pdf

¹²⁶ Los RSC son entidades creadas por los GRT para que les asistan en sus tareas de mantener la seguridad operativa del sistema eléctrico. Su creación viene prevista por la Directriz de Operación de Sistema y desempeñan 5 servicios (centrados más en la preparación y prevención que en la operación en tiempo real). Para mayor detalle (justificación, servicios que ofrecen, etc) ver: <https://www.entsoe.eu/major-projects/RSC/Pages/default.aspx>

¹²⁷ “La integración de los mercados de producción de electricidad renovable exige mercados flexibles, tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, dentro y fuera de las fronteras de un Estado miembro. Por tanto, las redes de electricidad deben evolucionar de forma significativa”. Estrategia Marco, p. 11.

¹²⁸ BUCHAN y KEAY (2015) p.97, parecen apuntar a una cierta renuencia a decantarse por alternativas más ambiciosas para el rediseño del Mercado: “*they do not deal with the fundamental problems*”, “*in some ways, they seem to represent something of a retreat from the initial Framework Strategy docu-*

Comisión se decante por una serie de cambios moderados a la hora de abordar el rediseño del mercado de la electricidad en lugar de la “propuesta legislativa ambiciosa” prometida en febrero de 2015 por el miedo a que replantear de forma radical el diseño del mercado sea en cierto modo abrir una caja de Pandora. Todo ello, marcado por la paradoja antes reseñada de que la voluntad liberalizadora se enfrenta a la realidad de probables intervenciones en el mercado para superar las insuficiencias del mercado “*energy-only*” a la hora de enviar *señales de inversión*.

ment, which promised legislation on the electricity market...“it may be that the problem simply seems too difficult”.

IV. EL SECTOR DEL GAS EN LA UE

A. RELEVANCIA DEL GAS NATURAL, SITUACIÓN ACTUAL

¿Por qué es importante el gas natural?:

- Se trata de la principal **alternativa fósil para la descarbonización**: presenta ciertas ventajas al tratarse de la alternativa más “verde” (con menores emisiones de dióxido de carbono) dentro de los combustibles fósiles. Es por ello que puede convertirse en el combustible para la transición a una economía descarbonizada¹²⁹.
- Por el papel que puede desempeñar en la **generación de electricidad** y, en particular, para **hacer posible el objetivo de una mayor contribución de las renovables al mix de generación** actuando como respaldo (“*back-up*”) en los momentos en que la aportación de las renovables a la generación cae¹³⁰.

Situación de la UE:

- Papel del gas natural en el actual *mix energético de la UE*: *representa aproximadamente una cuarta parte del consumo* total de energía en la UE. La demanda actual de gas en la UE es de aproximadamente unos **400 bcm** y se prevé que se mantenga relativamente **estable** durante los próximos años.
- **Dependencia**: la UE importa el 66%¹³¹ del gas que necesita y es el mayor importador de gas natural del mundo. Además, se prevé que esta **depen-**

¹²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hoja de ruta de la Energía para 2050. COM (2011) 885 final*.

¹³⁰ Se trataría de utilizar la flexibilidad de los ciclos combinados de gas para modular las fluctuaciones en la aportación de las renovables al sistema.

¹³¹ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies>

dencia de las importaciones aumente en los próximos años debido a la caída de la producción doméstica (se estima un aumento de las necesidades de importación de unos 70 bcm en 2020)¹³². En términos de seguridad energética, esta dependencia de las importaciones no tiene por qué traducirse necesariamente en una especial vulnerabilidad si existe una cartera de suministradores diversificada o si existe flexibilidad para transportar el gas. Sin embargo, cuando el suministro procede casi en su totalidad de un único suministrador (y además lo hace a través de una red fija de infraestructuras), la dependencia de importaciones sí se convierte en **vulnerabilidad**, tanto política como económica.

- Existen fuertes **asimetrías** entre los sistemas gasistas de los Estados miembros: diferencias en las **características de los sistemas** (el peso del gas en el *mix* de generación, las estructuras de aprovisionamiento), en el funcionamiento de los **mercados** (diferentes situaciones competitivas, la existencia o no de hubs profundos y líquidos, diferencias de precios¹³³) y en la dotación de **infraestructuras**.

Estos factores han supuesto que el gas natural cobre relevancia en algunas de las iniciativas recientes y que sea un momento clave para definir cuál debe ser el papel del gas natural en el futuro de la UE.

B. MARCO NORMATIVO (EVOLUCIÓN E INICIATIVAS DENTRO DEL MARCO DE LA UNIÓN DE LA ENERGÍA).

Evolución reciente:

El hito más relevante en relación con la configuración del mercado de gas europeo fue la puesta en marcha del *Tercer Paquete* para gas, que aspiraba a ser la palanca para alcanzar definitivamente un mercado de gas único y liberalizado. Compuesto por la Directiva 2009/73/CE sobre el mercado interior del gas natural¹³⁴ y el Reglamento 715/2009¹³⁵ sobre acceso a las redes de transporte de gas, introducía una serie de novedades para transformar la estructura de los mercados de gas en la UE. Además de las disposiciones sobre el *unbundling*¹³⁶, el papel de ACER o la creación

¹³² EGEA KRAUEL, J.M. y TRIGUEROS GARCIA, E. (2015): “Perspectivas para el gas natural en Europa. Relevancia del sistema gasista español para la Unión de la Energía”. Cuadernos de Energía (*Club Español de la Energía*), nº 46, pp. 36-38.

¹³³ Por ejemplo, los precios de gas domésticos van desde los 0,3 €/kWh en Rumanía a 0,12 en Suecia.

¹³⁴ Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

¹³⁵ Reglamento 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005.

¹³⁶ Consistente en la separación efectiva de las actividades de producción y suministro de la gestión de las redes de transporte (bajo diferentes modelos: la separación de propiedad o bien a través de un gestor de la red independiente).

de ENTSO-G (gestor supranacional de redes de transporte de gas), el *Tercer Paquete* tenía un objetivo más ambicioso: aspiraba a impulsar la transición a un **nuevo modelo de diseño de mercado** (lo que se conoce como el “*Gas Target Model*”) que facilitara una mayor integración entre los distintos mercados nacionales.

La Comisión entendía que un mercado caracterizado por contratos a largo plazo (de punto a punto) y precios del gas indexados a los precios del petróleo (que en muchas ocasiones no reflejaban la situación real del mercado de gas) iban contra la aspiración de crear mercados competitivos¹³⁷, eficientes e integrados.

Por ello, a la hora de decidir cómo unificar y simplificar el transporte de gas en la UE para alcanzar el MIE, la UE optó en el *Tercer Paquete por lo que se conoce como “entry-exit zones”* (“EEZ”)¹³⁸ como nuevo modelo de acceso a las redes de transporte. El objetivo de la implantación del modelo EEZ era permitir la entrada de nuevos actores al mercado, una mayor competencia y flexibilidad e intercambios en **hubs**¹³⁹ **virtuales**¹⁴⁰. Estas zonas de entrada y salida tienen diferente tamaño, aunque por lo general coinciden con el tamaño de un país, salvo que éste sea muy pequeño. La aspiración de este diseño de mercado es que se tendiera paulatinamente a ir integrando¹⁴¹ estas zonas (y sus *hubs* correspondientes) para ir uniendo piezas que acabarían formando eventualmente un único mercado común a nivel europeo (es decir, una única EEZ para el conjunto de la UE).

La implementación del “*Gas Target Model*” se realiza a través de los códigos de red (como instrumento de armonización regulatoria que homogeneiza condiciones técnicas y comerciales en que se accede a las redes de transporte de gas para facilitar los intercambios entre los diferentes mercados). La transición a este nuevo modelo es un proceso costoso y no exento de problemas como,

¹³⁷ Según BUCHAN y KEAY (2015) p.42, la Comisión percibía estos contratos de transporte de gas de larga duración como un obstáculo a la competencia ya que resultaban en una “cartelización” del mercado frente a nuevos entrantes y permitían mantener precios indexados al petróleo artificialmente elevados.

¹³⁸ Básicamente, se trata de **zonas de referencia** a efectos tanto de **balance** de cantidades físicas de gas (simplificando, ajustar las entradas y salidas) y para **marcar un precio** para dichas cantidades. Para ello, el gas puede entrar por cualquier punto o salir por cualquier punto situado dentro estas EEZs a precios que no están vinculados directamente a la distancia que el gas ha recorrido, no hay restricciones territoriales. En definitiva, se paga por entrar y se paga por salir, por lo que el **gas se transporta a través de zonas y no a lo largo de rutas contractuales**.

¹³⁹ Centros para negociar y operar con gas “líquidos”, es decir, en los que hay un elevado número de compradores y vendedores y el gas procede de varias fuentes

¹⁴⁰ Cada EEZ o zona de balance está asociada a un *hub* virtual que facilita un mercado donde los agentes del mercado puede comprar y vender tanto la capacidad de transporte como el propio gas. Estos hubs facilitan la formalización de acuerdos para transportar gas desde las zonas de suministro hasta los puntos de entrega que señalen los clientes. Los usuarios que han contratado capacidad de transporte para entrar o salir de la zona pueden comprar o vender gas.

¹⁴¹ ACER “Energy Regulation: A Bridge to 2025 Conclusions Paper”, 19 de septiembre de 2014. Disponible en: http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/sd052005/supporting%20document%20to%20acer%20recommendation%2005-2014%20-%20-%20energy%20regulation%20a%20bridge%20to%202025%20conclusions%20paper.pdf

por ejemplo, adaptar las relaciones contractuales existentes con anterioridad al nuevo marco¹⁴².

Al mismo tiempo, la apuesta por los *hubs* supone otro cambio significativo, ya que implica el paso de un sistema en que los precios del gas estaban indexados al precio del petróleo a un modelo en el que los precios del gas se fijan en los mercados. Ello hace que el objetivo fundamental sea garantizar la capacidad de intercambios entre las diferentes EEZ, para que el gas pueda fluir adecuadamente. La aspiración es que estos *hubs* vayan adquiriendo paulatinamente un nivel de liquidez elevado (que participe un número elevado de compradores y vendedores que puedan negociar gas procedente de distintas fuentes) y que ello permita que puedan dar precios de referencia para los contratos de gas. Este es sin embargo un proceso lento y, aunque han experimentado un desarrollo importante durante los últimos años¹⁴³, pocos *hubs* en Europa gozan de una elevada liquidez¹⁴⁴. Persisten zonas, principalmente en el sur y este de Europa que están desacopladas del resto del continente y, si no existe suficiente capacidad de interconexión o hay pocas alternativas de suministro, es difícil que los ansiados *hubs* líquidos puedan llegar a desarrollarse.

Estos desarrollos regulatorios tienen implicaciones prácticas con importantes consecuencias geopolíticas. En los últimos años muchos, importadores se han beneficiado de que los contratos de suministro (procedente de Noruega o Países Bajos) tuvieran un componente mayor de indexación a los precios spot marcados por los *hubs*. Pero en el este de Europa, donde *Gazprom* es el principal proveedor¹⁴⁵, el acceso a precios *spot* fijados por el mercado es más difícil ya que no existe liquidez que permita competencia real¹⁴⁶. Es fundamental subrayar la importancia que tiene la liquidez y la necesidad de facilitar los flujos de gas

¹⁴² Para mayor detalle sobre estas dificultades (por ejemplo, para conseguir la capacidad de transporte necesaria para poder cumplir con los compromisos de suministro acordados), en particular en relación con *Gazprom*, ver YAFIMAVA, K. (2013) “The EU Third Package for Gas and the Gas Target Model: major contentious issues inside and outside the EU”, págs. 29-45. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/04/NG-75.pdf>

¹⁴³ Para mayor detalle sobre las etapas en la evolución del desarrollo de un *hub* de gas se puede consultar HEATHER, P. (2015) “The evolution of European gas traded hubs”, Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/NG-104.pdf>

¹⁴⁴ Básicamente, los *hubs* británico (*NBP/National Balancing Point*) y holandés (*TTF/Title Transfer Facility*) son los únicos que presentan niveles elevados de liquidez.

¹⁴⁵ Por lo general a través de contratos a largo plazo *take-or-pay* (en los que el comprador tiene que pagar una penalización si no retira el volumen fijado en su contrato) e indexados a los precios del petróleo. Esta fórmula y su empleo para abusar de una posición dominante es la justificación de la investigación sobre *Gazprom* abierta por la Comisión Europea (<http://www.ft.com/cms/s/0/fa93b0e8-e8c7-11e4-b7e8-00144feab7de.html#axzz4JRC9oYXr>).

¹⁴⁶ Según la Comisión en su Estrategia sobre el GNL: “En otras partes de Europa, los mercados del gas están mucho menos desarrollados: las regiones de Europa Central, Sudoriental y Sudoccidental no disponen de mercados propios suficientemente líquidos y no pueden acceder a los del Noroeste. Existe el riesgo de que los países de las regiones de Europa Central y Sudoriental se vean privados de las ventajas que supone [...] el acceso a la competencia de los mercados del gas” (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0049>).

dentro de la UE. Esta cuestión está muy vinculada a la creciente relevancia de la seguridad del suministro de gas.

Precisamente debido a la preocupación por la **seguridad de suministro**¹⁴⁷ (en particular para aquellos Estados miembros que presentan niveles elevados de dependencia de un único suministrador, siendo más vulnerables a eventuales interrupciones del suministro), en los últimos años la Comisión ha desarrollado nuevas iniciativas y medidas regulatorias en este ámbito, siendo tal vez la aportación más relevante hasta el momento el “Paquete de medidas sobre Seguridad Energética Sostenible” presentado por la Comisión el 16 de febrero de 2016¹⁴⁸ (dentro del marco del proyecto de la *Unión de la Energía*). No hay que olvidar que la propia Estrategia Marco de la Unión de la Energía vino motivada en buena medida por la preocupación por la seguridad de suministro (que figura entre sus objetivos principales: asegurar el suministro energético en todo momento) por lo que es perfectamente comprensible que haya decidido abordar la cuestión desde el plano normativo.

Sin embargo, no se trata de un problema nuevo y, en particular, desde las crisis de suministro de gas en los inviernos de 2006 y 2009 se han ido tomando una serie de medidas en este ámbito a nivel de la UE para reducir el riesgo y el impacto de trastornos en el suministro.

Los problemas de suministro de gas ruso a través de Ucrania en diciembre de 2009 durante un periodo de 15 días¹⁴⁹ y su impacto económico (que, por ejemplo, llegó a provocar una pérdida de aproximadamente el 9% del PIB en Bulgaria en dicho año¹⁵⁰) fueron en buena medida el catalizador del impulso regulatorio en este ámbito. La necesidad de una mayor armonización de las medidas nacionales y una mayor solidaridad para superar un enfoque puramente nacional llevó a desarrollar en **2010 un Reglamento¹⁵¹ sobre seguridad de suministro de gas** (que sustituyera a la Directiva 2004/67/CE¹⁵²) basado en dos pilares: cómo prevenir los riesgos y cómo hacer frente a las situaciones de crisis en el suministro.

¹⁴⁷ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies>.

¹⁴⁸ Nota de prensa de la Comisión: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_es.htm.

¹⁴⁹ Comisión Europea, *The January 2009 Gas Supply Disruption to the EU: An assessment*, SEC (2009) 977. Disponible en: http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/energi/2009_ser2_autre_document_travail_service_part1_ver2.pdf.

¹⁵⁰ CHRISTIE, E. H. et al.: (2011) *Vulnerability and Bargaining Power in EU-Russia Gas Relations*. Disponible en: http://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Studienpool_II/03.ResearchReport.Christie_et.al.Vulnerability%20and%20Bargaining%20Power%20in%20EU-Russia%20Gas%20Relations.pdf.

¹⁵¹ Reglamento (UE) 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:ES:PDF>.

¹⁵² Directiva 2004/67/CE del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0067>.

Entre las principales medidas del Reglamento se pueden citar la creación de un **indicador común** (conocido como **N-1**¹⁵³) para la evaluación de riesgos y la definición de un **estándar**¹⁵⁴ **de garantía de suministro** que los Estados miembros deben cumplir incluso en el supuesto de una situación de N-1, la obligación de poner en marcha capacidad de **flujos bidireccionales** en las interconexiones transfronterizas (con algunas exenciones), la **obligación de desarrollar “planes de acción preventivos” y “planes de emergencia”** para hacer frente a crisis¹⁵⁵, el establecimiento de un **“Grupo de Coordinación para el Gas”** (*Gas Coordination Group*) para reforzar la coordinación y el intercambio de información así como algunas medidas en relación con los acuerdos intergubernamentales de gas.

El aumento de las fricciones entre la UE y Rusia, especialmente a partir de 2014, a pesar de no traducirse en nuevos trastornos en el suministro de gas, ha mantenido elevada la percepción del riesgo de eventuales cortes en el suministro.

Como respuesta a la preocupación de los Estados miembros más vulnerables, la Comisión lanzó en mayo de 2014 la *Estrategia Europea de Seguridad Energética*¹⁵⁶ que, en lo relativo al aprovisionamiento de gas, abordaba varias de las cuestiones antes mencionadas (interconexiones, flujos bidireccionales, evaluaciones de riesgos y planificación conjunta, mayor coordinación y solidaridad...). Como parte de las medidas a corto plazo previstas por la Estrategia¹⁵⁷, 38 países europeos (todos los de la UE junto a otros 10, incluyendo los miembros de la Comunidad de la Energía), llevaron a cabo en 2014 una serie de **pruebas de resistencia** (“test de estrés”) para evaluar el grado de seguridad de suministro y la capacidad de reacción frente a situaciones de problemas en el aprovisionamiento¹⁵⁸. Los resultados¹⁵⁹ mostraron el grave impacto en la UE de una situación

¹⁵³ Este indicador se refiere a una situación en la que una instalación de gas muy importante para el sistema nacional (como una central de generación o un gasoducto) deja de funcionar.

¹⁵⁴ Consistente básicamente en abastecer la cantidad de gas correspondiente al **consumo de 30 días** a consumidores residenciales y otros consumidores “vulnerables” como por ejemplo hospitales.

¹⁵⁵ Los planes nacionales se pueden consultar en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/national_plan_emergency_list.pdf

¹⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 28 de mayo de 2014 *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. COM (2014) 330 final.

¹⁵⁷ La propuesta de la Comisión de poner en marcha una prueba de resistencia para examinar la capacidad del sistema gasista de la UE para hacer frente a una crisis grave de suministro de gas fue aprobada por el Consejo Europeo el 27 de junio de 2014. Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2014, EUCO79/14. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf

¹⁵⁸ En concreto, se trataba de simular dos escenarios concretos de problemas en el aprovisionamiento por un periodo de 1 a 6 meses: una interrupción total de las importaciones a la UE de gas procedente de Rusia y un trastorno grave en las importaciones de gas ruso a través de Ucrania como país de tránsito.

¹⁵⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *sobre la Capacidad de reacción a corto plazo del sistema de gas europeo. Preparación ante posibles perturbaciones en el suministro de gas procedente del este durante el otoño y el invierno de 2014-2015* [COM(2014) 654 final]. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-654-ES-F1-1.PDF>

prolongada de problemas en el suministro (siendo particularmente afectados los países del Este pertenecientes a la UE así como los países miembros de la Comunidad de la Energía).

Junto a estos resultados, la Comisión presentó también en octubre de 2014 un **informe en el que se evaluaba la aplicación del Reglamento 994/2010**, así como posibles nuevas medidas para mejorar la seguridad¹⁶⁰. Entre las cuestiones aún sin resolver, se destacaba el aún insuficiente nivel de cooperación entre los Estados miembros y el hecho de que las medidas de seguridad de suministro adoptadas desde un enfoque eminentemente nacional (y sin tener en cuenta la situación de seguridad de suministro en países vecinos) no son adecuadas para hacer frente a problemas en el suministro de gas¹⁶¹. A ello se le añade la insuficiente información sobre contratos comerciales de suministro de gas con terceros países, que puede dificultar una adecuada evaluación de riesgos así como algunas deficiencias en la aplicación de las normas sobre suministro a los “clientes protegidos”.

Estos ejercicios de evaluación¹⁶² revelaron que, si bien el nivel global de seguridad de suministro en la UE ha mejorado desde la entrada en vigor del Reglamento 994/2010, siguen existiendo deficiencias que hacen que la UE **siga siendo aún vulnerable** a crisis en el suministro y, por ello, la Comisión presentó en febrero de 2016 (como parte del “Paquete de Seguridad Energética Sostenible”¹⁶³) su propuesta¹⁶⁴ para un nuevo Reglamento sobre medidas para garantizar la seguridad de suministro del gas que sustituya al Reglamento de 2010¹⁶⁵. Las principales novedades¹⁶⁶ de esta propuesta son:

¹⁶⁰ Para mayor detalle, en el *Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) 994/2010 y su contribución a la solidaridad y a la preparación frente a trastornos en el suministro de gas en la UE* [SWD(2014) 325 final] se evalúa con detalle el impacto de los instrumentos previstos por el Reglamento en términos de seguridad de suministro para los Estados miembros. Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/SWD%202014%20325%20Implementation%20of%20the%20Gas%20SoS%20Regulation%20en.pdf>

¹⁶¹ El enfoque puramente nacional (que responde a razones históricas como buenas relaciones con ciertos suministradores o una evaluación que subestima los riesgos) suele llevar a soluciones que no son óptimas. No suelen ser efectivos ante una crisis grave, ya que su ámbito es, por definición, reducido. Medidas nacionales de sobreprotección pueden tener efectos *spill-over* (por ejemplo, “sacando” del mercado ciertos volúmenes de gas, además de su impacto en la liquidez en mercados conectados). Utilización o planificación de infraestructuras que no es económicamente óptima (la utilización transfronteriza de terminales de GNL o de infraestructuras de almacenamiento).

¹⁶² Unido, entre otros, a las reuniones y labor de seguimiento del Grupo de Coordinación de Gas y la consulta pública llevada a cabo entre enero y abril de 2015.

¹⁶³ <https://ec.europa.eu/energy/en/news/new-rules-boost-gas-supply-security-and-solidarity>

¹⁶⁴ Propuesta de Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas COM (2016) 52 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-52-ES-F1-1.PDF>

¹⁶⁵ Para mayor detalle sobre las deficiencias existentes, así como las alternativas debatidas, se puede consultar la Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta SWD (2016) 25 final.

¹⁶⁶ Para mayor detalle se puede consultar la nota de prensa de la Comisión en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm

- Introduce por vez primera un **principio de solidaridad** en virtud del cual, cómo medida de último recurso ante una emergencia, los Estados miembros vecinos contribuirán a garantizar el suministro de gas para los clientes domésticos (incluyendo la calefacción urbana) y servicios sociales esenciales (sanitarios, de urgencias y seguridad) cuando se haya declarado una crisis que lo justifique.
- El cambio de un enfoque nacional a un **enfoque regional**¹⁶⁷ a la hora de diseñar medidas sobre seguridad de suministro (mejorar la coordinación entre Estados miembros, en particular a la hora de evaluar conjuntamente los riesgos comunes y las capacidades disponibles, así como en relación con flujos bidireccionales en las interconexiones transfronterizas¹⁶⁸). Se amplía el alcance geográfico a la vecindad de la UE ya que se incluye también a los países de la Comunidad de la Energía.
- Medidas adicionales de transparencia en relación con ciertos contratos comerciales relevantes para la seguridad de suministro (necesidad de notificar).

La propuesta trata de **superar el enfoque nacional** introduciendo un nivel importante de **coordinación obligatoria** y una **mayor cooperación a nivel regional**, dotando de contenido concreto al principio de solidaridad que venían reclamando algunos Estados miembros. Si bien queda por ver en qué queda finalmente esta propuesta de la Comisión, algunas cuestiones ya han generado cierto debate. Entre ellas se puede citar la **configuración definitiva de las regiones** (algunos Estados miembros ya han manifestado dudas sobre la configuración propuesta¹⁶⁹ y preferirían un enfoque “más flexible”) así como su interacción con las estructuras e iniciativas regionales ya existentes (que podría introducir mayor complejidad); la definición de los clientes “protegidos”¹⁷⁰; el hecho de abordar la cuestión de **seguridad** de suministro centrada en un único combustible (con lo que se corre el peligro de no tener en cuenta de manera suficiente la heterogeneidad de los *mix* energéticos, que implica diferentes necesidades de suministro específicas para cada país, así como las posibilidades de flexibilidad para cambiar

¹⁶⁷ En el Anexo I a la propuesta de Reglamento COM(2016) 52 final se detallan las 9 regiones a efectos de cooperación regional prevista en el art. 3.7 de la propuesta de Reglamento. Estas regiones serían la **referencia para evaluar y planificar conjuntamente la situación del suministro**.

¹⁶⁸ Las decisiones que tengan que ver con flujos bidireccionales (incluidas las exenciones de la obligación de desarrollar dichas capacidades) no se podrán tomar de forma unilateral (deberán ser tomadas conjuntamente por los Estados miembros a ambos lados de la interconexión, con la participación de otros países en dicho corredor de gas a los que pueda afectar y bajo la supervisión de ACER).

¹⁶⁹ Ver: “Member states challenge regional gas solidarity plan”, Euractiv, 6 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/member-states-challenge-regional-gas-solidarity-plan/> y Natural Gas Europe, “Belgium Wary of EU Gas Security Proposal” 18 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.naturalgaseurope.com/belgium-wary-of-eu-gas-security-proposal-29085>

¹⁷⁰ Por ejemplo, en algunos casos se defiende que se incluya como tales a los ciclos combinados (justificando que sirven para generar electricidad, que en sí es un servicio esencial).

de combustible); la necesidad de mantener los **incentivos económicos** del mercado en la medida de lo posible¹⁷¹; otras posibles alternativas de flexibilidad de la demanda en estas situaciones como, por ejemplo, la creación de un **mercado para un “margen de seguridad” de gas**¹⁷² o incluso cuestiones de gobernanza.

Es comprensible que la naturaleza obligatoria de las medidas y el intento de superar los planteamientos puramente nacionales en una cuestión como la seguridad del suministro, que se asocia con facilidad a la soberanía misma, generen tensiones y recelos entre algunos Estados miembros. Por ejemplo, AOUN y RUTTEN (2016)¹⁷³ defienden que un enfoque normativo y “*top-down*” puede generar resultados contraproducentes y proponen un enfoque “*bottom-up*”, primando los intereses nacionales (teniendo más en cuenta los flujos de gas reales y las peculiaridades nacionales, como el papel del gas en el *mix* energético de cada país o las características de las infraestructuras de gas disponibles) de forma que sigan teniendo flexibilidad para responder a estas situaciones cómo decidan de manera individual.

El Paquete de Medidas sobre *Seguridad Energética Sostenible* no se limita a la propuesta de un nuevo Reglamento sobre seguridad de suministro del gas sino que incluye también otros tres elementos relevantes:

- Una propuesta de decisión sobre **acuerdos intergubernamentales**¹⁷⁴ (AIG o “IGA’s” por sus siglas en inglés)¹⁷⁵, que aborda otra de las cuestiones que más preocupaban a algunos de los Estados miembros. En la

¹⁷¹ KEYAERTS, N. (2016) “Economic principles for coordinated reactions to gas supply disruptions: First appraisal of the 2016 package on sustainable energy security”. Disponible en: <http://fsr.eui.eu/publications/economic-principles-coordinated-reactions-gas-supply-disruptions/>

¹⁷² Básicamente, se trataría de extender a nivel del conjunto de la UE una serie de obligaciones de almacenamiento de gas ya adoptadas por algunos Estados miembros. Para mayor detalle ver TAGLIAPIETRA, S. y ZACHMANN, G. (2016) “Rethinking the security of the European Union’s gas supply”, *Bruegel Policy contribution Issue 2016/01*, enero de 2016. Disponible en: <http://bruegel.org/2016/01/rethinking-the-security-of-the-european-unions-gas-supply/>

¹⁷³ AOUN, M.C. y RUTTEN, D. (2016) “EU Security of Gas Supplies: Solidarity runs Through the Pipeline”, *documento de IFRI (Institut Français des Relations Internationales) y CIEP (Clingendael International Energy Programme)*. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/hors-ifri_eu_security_gas_supplies_aoun.pdf

¹⁷⁴ Propuesta de Decisión sobre acuerdos intergubernamentales en materia de energía COM(2016) 53 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-53-ES-F1-1.PDF>

¹⁷⁵ En el mercado de gas es práctica habitual que los Estados negocien directamente para mostrar el apoyo político a proyectos de construcción de infraestructuras, enviando una señal de compromiso con el proyecto que de ciertas garantías a los inversores. Estos acuerdos suelen ser la base para ulteriores acuerdos comerciales más detallados. Según el informe de la Comisión sobre la aplicación de la Decisión 994/2012 [COM(2016) 54 final] “*Con el aumento de la longitud de las vías de transporte de energía, los acuerdos intergubernamentales crecen en número, se elevan en la jerarquía jurídica y ganan en complejidad*” “Por ejemplo, una conexión de red de Bakú a la UE en el marco de la iniciativa del corredor meridional implica hasta veinte acuerdos distintos, más de la mitad de los cuales son acuerdos intergubernamentales y acuerdos con el gobierno de acogida (es decir, acuerdos entre los gobiernos y las empresas)”.

Estrategia Marco¹⁷⁶ se señala que “un elemento importante a la hora de garantizar la seguridad energética (en particular por lo que respecta al gas) es la plena conformidad de los acuerdos relativos a la compra de energía de terceros países con el Derecho de la UE”.

Ya existe una Decisión previa de 2012¹⁷⁷ que establecía un mecanismo para el intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión en relación con acuerdos intergubernamentales en el ámbito de energía. Sin embargo, al exigir únicamente la notificación de los acuerdos **después** de su conclusión, dicha Decisión no cumplía (como pone de manifiesto la evaluación¹⁷⁸ llevada a cabo por la Comisión) con su objetivo de garantizar la compatibilidad de los acuerdos con la normativa de la UE (al comprobarse la compatibilidad después de la adopción del acuerdo, no había margen para enmendar, modificar o renegociar acuerdos ya concluidos que sean contrarios a la normativa de la UE y, además, ningún proyecto ha sido presentado de manera voluntaria para su control previo, posibilidad prevista por la Decisión 994/2012).

Ello ha llevado a la Comisión a plantear una revisión de la Decisión existente. Se puede especular que esta iniciativa pueda tener algo que ver también con la reciente y compleja experiencia de la Comisión con la red de acuerdos intergubernamentales que suscribió Rusia con una serie de países del Este de Europa para poner en marcha el proyecto del gasoducto *South Stream* y los problemas que esta “madeja” de acuerdos supuso cuando se dictaminó que el proyecto incumplía la normativa de competencia de la UE (que impide que los suministradores de gas controlen también la distribución).

El principal cambio que plantea la propuesta de Decisión es la introducción de un control de compatibilidad obligatorio *ex-ante*. Ello implica, además de la obligación de notificar el borrador de acuerdo antes de que sea jurídicamente vinculante para las partes, que los Estados miembros no podrán firmar los acuerdos hasta que la Comisión haya emitido su opinión al respecto, y que deberán tener en cuenta “en la mayor medida posible”¹⁷⁹ el dictamen de la Comisión antes de concluir los acuerdos. Esta extensión del alcance

¹⁷⁶ COM(2015) 80.

¹⁷⁷ Decisión n.º 994/2012/UE, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía.

¹⁷⁸ Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Decisión 994/2012/UE [COM/2016/054 final]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0054>

¹⁷⁹ Artículo 5.4 de la propuesta de Decisión COM(2016) 53 final. Aunque el dictamen **no es jurídicamente vinculante** en última instancia para los Estados miembros, que conservan la potestad de decidir si concluir o no el acuerdo, ya que la propia propuesta contempla la posibilidad de que un Estado miembro decidiera firmar un AIG que fuera incompatible con la normativa de la UE (en cuyo caso, la Comisión tendría la posibilidad de iniciar un procedimiento de incumplimiento).

de los poderes de la Comisión genera no pocas diferencias de opinión y resistencia dentro de la UE¹⁸⁰. Además, se amplía el alcance a **instrumentos no vinculantes legalmente** como memorandos de entendimiento o declaraciones conjuntas (si bien únicamente para su control *ex-post*), aunque los acuerdos comerciales (entre empresas) seguirían quedando fuera del ámbito de aplicación de la Decisión (en la forma actual de la propuesta)¹⁸¹.

- Una **estrategia de calefacción y refrigeración**¹⁸² que recoge una serie de acciones¹⁸³ para eliminar los obstáculos a la descarbonización en los edificios y la industria. Aunque pudiera parecer una cuestión más relacionada con la eficiencia energética, el significativo peso que tiene la climatización (tanto de edificios como de la industria), que representa el 50% de la energía consumida¹⁸⁴ (funcionando, además, con combustibles fósiles en el 75% de los casos), explica la importancia de abordar cambios en este sector y su interrelación con la seguridad de suministro.
- Una **estrategia sobre gas natural licuado (GNL) y almacenamiento de gas**: el potencial del GNL como fuente alternativa al suministro por gasoducto, que permita diversificar las fuentes de abastecimiento y reducir la vulnerabilidad provocada por la dependencia excesiva de un único suministrador, es un elemento fundamental para la seguridad de suministro¹⁸⁵.

Estas iniciativas muestran que la UE parece decidida a abordar el objetivo de la Unión de la Energía de “lograr un suministro de gas seguro, resiliente y competitivo”, tratando de fijar una política de gas europea con un enfoque amplio y completo. El reto pasa ahora por ver cómo encaja dicho intento con los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los Estados miembros.

Pero además de estas iniciativas que den respuesta a situaciones puntuales como cortes en el suministro o problemas de abastecimiento, la seguridad de suministro exige también un enfoque estratégico a largo plazo.

¹⁸⁰ Financial Times: “Brussels seeks power to vet member states’ gas deals with Russia”, 25 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/d8c083fa-c36a-11e5-b3b1-7b2481276e45.html#axzz4IgKhgPd>

¹⁸¹ A pesar de que algunos Estados miembros (por ejemplo, Polonia) estarían a favor de que la supervisión de la Comisión alcanzase también los acuerdos puramente comerciales. En cualquier caso, la evaluación de compatibilidad de los contratos de suministro comercial de gas queda regulada por la propuesta de Reglamento sobre la seguridad de suministro de gas.

¹⁸² Comunicación sobre la Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración COM(2016) 51 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0051>

¹⁸³ Facilitar la renovación de edificios, aumentar la parte de renovables, reutilizar la energía perdida a nivel industrial, y aumentar la participación de la industria y los consumidores.

¹⁸⁴ Para mayor detalle sobre alguna de las medidas propuestas, ver Comisión Europea, Ficha informativa sobre la estrategia de calefacción y refrigeración. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-311_en.htm

¹⁸⁵ La Estrategia de la UE en relación con el GNL se desarrolla con mayor profundidad en epígrafe posterior.

C. LA DIVERSIFICACIÓN COMO RESPUESTA AL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD DE SUMINISTRO

Para afrontar este desafío a largo plazo, la Estrategia de la UE apuesta de forma clara por la **diversificación de los suministros** de gas como vía para reducir la vulnerabilidad de algunos Estados miembros (“La UE debe diversificar su suministro de gas y hacerlo más resiliente a las interrupciones del suministro”) y dicha diversificación en el suministro pasa por dos opciones: nuevas rutas y GNL.

1. Nuevas rutas

Si bien la apuesta de la UE por las nuevas rutas es clara¹⁸⁶, no hay que olvidar que son redes fijas, menos flexibles y que requieren una elevada inversión¹⁸⁷, así como un equilibrio complejo de intereses de países en la ruta de tránsito. Al mismo tiempo, aunque la capacidad de un gasoducto es el principal factor a la hora de determinar su valor geopolítico (su potencial como alternativa), el elemento clave en la práctica es la distribución geográfica de esas capacidades de suministro¹⁸⁸.

En el caso de la red europea actual, su diseño¹⁸⁹ está condicionado por la ubicación geográfica de las fuentes de aprovisionamiento a las que está conectada. Básicamente, consta de **tres grandes corredores** que conectan:

- Con las reservas del mar del Norte (conectando mar del Norte y Noruega con Escandinavia, Reino Unido y el continente),
- Con Rusia por el este¹⁹⁰, y
- Con los suministradores del norte de África (conectados a Italia y España) por el sur.

La distribución geográfica de estos puntos de suministro se puede paliar con una red **más mallada** y que ofrezca **posibilidad de flujos bidireccionales** (“*reverse flows*”) que permitan **invertir el flujo** de gas¹⁹¹, facilitando así que el gas pueda

¹⁸⁶ “A key part of ensuring secure and affordable supplies of energy to Europeans involves diversifying supply routes. This includes identifying and building new routes that decrease the dependence of EU countries on a single supplier of natural gas and other energy resources” (<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>).

¹⁸⁷ “La construcción de infraestructuras para proporcionar nuevas fuentes de gas a la UE exige la participación de muchos socios, y constituye una iniciativa al mismo tiempo compleja y costosa. La resolución de estos problemas requiere una acción decidida a nivel de la UE. La Comisión reforzará su apoyo a este proceso utilizando todos los instrumentos de financiación disponibles...” *Estrategia Marco*

¹⁸⁸ SCHUBERT, POLLAK y KREUTLER (2016), p.225 y ss.

¹⁸⁹ Ver mapa interactivo de la AIE sobre flujos de gas a Europa. Disponible en: <https://www.iea.org/gtf/>. Incluido en Anexo 5.

¹⁹⁰ Siendo las 2 principales vías el gasoducto Yamal (que va desde el este a Alemania cruzando Polonia) y la ruta de tránsito a través de Ucrania (que servía gas a través de Europa Central, así como a Grecia y los Balcanes Occidentales a través de Rumanía y Bulgaria). A éstas se les añadiría desde 2011 la vía por el norte a través del mar Báltico que ofrece el gasoducto *Nord Stream*

¹⁹¹ Se puede conseguir adaptando o instalando compresores adicionales al gasoducto.

circular con facilidad de un punto a otro de la UE. Sin embargo, existen importantes carencias en este sentido que agravan el problema de la distribución geográfica de los puntos de suministro. Por ejemplo, buena parte de la red de la antigua URSS en el este de Europa estaba concebida para que el gas fluyera de este a oeste y no en el sentido inverso. Ello explica que una de las prioridades de la UE haya sido tratar de poner fin a estas carencias, tanto introduciendo en ocasiones obligaciones como el **requisito de flujos bidireccionales** en los nuevos gasoductos exigido por el Reglamento de seguridad de suministro de 2010¹⁹², como apoyando los **corredores**, en particular, las conexiones norte-sur en el centro y este de Europa.

Sin embargo, persisten carencias que impiden que el gas fluya con facilidad y estas limitaciones y la propia falta de flexibilidad de las conexiones físicas fijas son el motivo de que buena parte de la seguridad de suministro de gas en la UE esté necesariamente vinculada a Rusia. No en vano, la posición de mercado de monopolio o cuasi monopolio de *Gazprom* en varios mercados nacionales del gas en el este de Europa se debe en buena medida al hecho de que estos gasoductos no se pudieran utilizar para transportar gas de procedencia alternativa que no fuera Rusia ni permitieran flujos bidireccionales. Ello hace que se impulse la puesta en marcha de rutas alternativas.

Esta opción requiere un complejo equilibrio entre optar por abordar proyectos complejos y que en ocasiones generan dudas¹⁹³ sobre su viabilidad financiera y comercial, y la necesidad estratégica de disponer de dichas infraestructuras como fuente de diversificación, para poder utilizarlas cuando sea necesario así como para tener una posición negociadora sólida frente a los suministradores.

En el fondo, tras la discusión sobre la conveniencia de nuevos gasoductos alternativos late una cuestión: qué papel quiere la UE para Rusia en los próximos años. La realidad es que, en parte debido a los plazos de estos nuevos proyectos, el margen para reducir la dependencia del gas ruso es relativamente limitado hasta mediados de la década de 2020. La competitividad de sus precios (en un contexto de abundancia de GNL que obligue a *Gazprom* a cambiar su estrategia de precios, tal vez en cierto modo de forma parecida al enfoque saudí actual en el mercado de petróleo), su poder de mercado para condicionar precios en los *hubs*, así como los compromisos contractuales de muchos Estados miembros con *Gazprom*, invitan a moderar las expectativas sobre la reducción del peso y la relevancia del suministro ruso¹⁹⁴.

¹⁹² Reglamento (UE) n° 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo.

¹⁹³ “Due to enduring stagnation in demand for gas in Europe, overcapacity in the global gas market, and continuing underuse of European gas import infrastructure” ZACHMANN, G. Disponible en: <http://www.energypost.eu/nord-stream-2-bad-deal-germany-eastern-europe/>

¹⁹⁴ OIES (2014): Reducing European Dependence on Russian Gas – distinguishing natural gas security from geopolitics. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/10/NG-92.pdf>

En cualquier caso, la apuesta política actual de la UE ha optado por diversificar a través de nuevas rutas para mejorar su posición negociadora relativa frente a Rusia. Paradójicamente, esta voluntad de diversificar no es patrimonio exclusivo de la UE sino que en los últimos años también se puede observar cómo Rusia ha tratado de diversificar tanto sus mercados y clientes (hacia China por ejemplo¹⁹⁵) como sus propias rutas para suministrar a sus clientes. Estos intentos de *Gazprom*, movida por sus fuertes intereses comerciales en Europa (y la necesidad de cumplir con sus compromisos de suministro a largo plazo), que la convierten en uno de los pocos actores privados, o quizá el único, dispuesto a invertir en nuevas redes en Europa, son vistos con recelo desde la UE por sus implicaciones estratégicas.

A pesar de que las nuevas rutas resolverían problemas de transporte y, en teoría, aumentan la seguridad energética de la UE en su conjunto, los proyectos han encontrado fuerte resistencia fundada tanto en la necesidad de cumplir con la normativa de competencia de la UE como en el temor de algunos Estados miembros a que estos gasoductos se convirtieran en un instrumento ruso para ejercer poder económico y político sobre el este y sudeste de Europa. Son ejemplo de ello las iniciativas rusas que han fracasado (como el proyecto **South Stream**¹⁹⁶, abandonado a finales de 2014¹⁹⁷) o encontrado serias dificultades (como **Nord Stream II**¹⁹⁸) en los últimos años.

En su apuesta por la diversificación, percibida generalmente como una reducción del peso del suministro procedente de Rusia, la UE parece haber fijado su mirada en el sur del continente. Uno de los objetivos explícitos en la *Estrategia Marco es el de poner en marcha el corredor de gas meridional* (“*Southern gas*

¹⁹⁵ GAZPROM (2014), Nota de prensa “*Russia and China signed the biggest contract in the history of Gazprom*”. Disponible en: <http://www.gazprom.com/press/news/2014/may/article191451/>

¹⁹⁶ Gasoducto que atravesaba el Mar Negro para conectar Rusia con Europa a través de Bulgaria (ofreciendo una vía alternativa al tránsito por Ucrania) y que era percibido como una alternativa rusa al gasoducto *Nabucco*. (<http://www.south-stream-transport.com/>). Tras abandonar el proyecto en su configuración inicial, Rusia rediseñó la ruta (hacia Turquía en lugar de Bulgaria) convirtiendo el proyecto en el “*Turkish stream*”.

¹⁹⁷ FT “*Putin loses face with cancellation of pharaonic South Stream*” <http://www.ft.com/cms/s/0/ea6e69a8-7a43-11e4-8958-00144feabdc0.html?siteedition=intl#axzz4HaoSNUeS>

¹⁹⁸ El proyecto (<http://www.nord-stream2.com/our-project/pipeline/>), consistente en una **ruta bajo el Mar Báltico para transportar gas ruso a Alemania, impulsado por Gazprom y un consorcio de 5 compañías de la UE, se trata de una ampliación del gasoducto ya existente Nord Stream I al que añadiría dos líneas adicionales que aumentarían la capacidad de 55 bcm a 110 bcm al año a partir de 2019, con un coste estimado de 11.000 millones de dólares**. El proyecto tendría 2 consecuencias con implicaciones importantes: por un lado, convertiría a Alemania en el principal distribuidor del gas ruso para Europa continental y la privilegiada posición tradicional como países de tránsito de algunos países del Este de Europa (en particular, Ucrania. Ver: <http://www.ft.com/cms/s/0/ba24e8ac-0e27-11e6-ad80-67655613c2d6.html#axzz4HaoSNUeS>) quedaría seriamente comprometida y, en paralelo, también lo estaría su capacidad negociadora. Por ello ha generado cierta controversia y una fuerte oposición de algunos Estados miembros (cuyos líderes llegaron remitir una carta [<http://uk.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream-idUKKCN0W11YV>] a la Comisión advirtiendo de las “consecuencias geopolíticas potencialmente desestabilizadoras del proyecto”).

corridor”, también conocido como el “**cuarto corredor**”). Esta vía tiene por objetivo transportar gas procedente del Caspio¹⁹⁹. Asia Central, Oriente Medio y los potenciales yacimientos en la cuenca del levante en el Mediterráneo oriental (los descubrimientos en Israel, Egipto y Chipre) y fue concebido como una manera de diversificar el suministro de países en el centro y sudeste de Europa que dependen principalmente de un único suministrador.

Se trata de una vieja aspiración de la UE, que ya intentó a través de proyectos como el abandonado *Nabucco*²⁰⁰. Precisamente fue la falta de éxito en la concreción de dicho proyecto lo que llevó a los inversores²⁰¹ a plantearse alternativas más modestas para exportar el gas del Caspio, optando en 2013 por una opción que permitiera transportar 10 bcm a Europa²⁰² atravesando Turquía²⁰³ y el Adriático hasta Grecia e Italia²⁰⁴, que debería estar operativa desde 2019 o 2020. Se trataría de un primer paso en una estrategia a largo plazo de la UE que, aprovechando el potencial de la región, pasaría por aumentar la capacidad de suministro hasta los 80 o 100 bcm en un futuro²⁰⁵.

A la hora de diversificar las rutas de suministro, pensando en reducir el peso de Rusia como suministrador por la preocupación por su posición dominante, no se debe olvidar el papel que puede asumir **Turquía como gran país de tránsito** de materializarse las expectativas sobre el corredor meridional y las consecuencias geopolíticas que ello podría tener. Baste recordar la experiencia con Ucrania como país de tránsito y la relevancia geopolítica que ello confiere.

Esta apuesta de la Comisión por el corredor meridional se extiende también a la **creación de un hub de gas en el Mediterráneo**²⁰⁶. El corredor que conecta el

¹⁹⁹ Para mayor detalle sobre las alternativas de suministro procedentes del Caspio, ver LEAL AR-CAS, R. (2016). pp. 55-62.

²⁰⁰ *Nabucco*: gasoducto que iba desde la frontera entre Turquía y Bulgaria hasta Austria, atravesando Rumanía y Hungría. El proyecto, impulsado por un consorcio de empresas centroeuropeas y turcas, recibió un importante apoyo político de la Comisión (que llegó incluso a designar en 2007 un “coordinador” Europeo para la ruta de gas Caspio-Oriente Medio). Finalmente el proyecto fue abandonado, principalmente por las dudas sobre si podría disponer de una cantidad suficiente de gas para exportar que hiciera el proyecto rentable.

²⁰¹ El consorcio de empresas que explota el yacimiento de Shah Deniz en Azerbaiyán.

²⁰² La capacidad real es de 16 bcm, de los que 6 bcm son para Turquía y 10 bcm para el mercado europeo.

²⁰³ El gasoducto Trans-Anatolia o **TANAP (Trans-Anatolian Pipeline)**: gasoducto de 2.000 km que atraviesa Turquía de este a oeste (ver: <http://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/>) y permite conectar con el gasoducto del sur del Cáucaso (**South Caucasus Pipeline-SCP**) de casi 700 km que, atravesando Georgia, conecta Shah Deniz en Azerbaiyán con Turquía (ver: http://www.bp.com/en_az/caspian/operationsprojects/pipelines/SCP.html).

²⁰⁴ El gasoducto **trans-adriático o TAP (Trans Adriatic Pipeline)** de casi 900 km, que conecta con TANAP en la frontera entre Grecia y Turquía para después atravesar el norte de Grecia, Albania y el mar Adriático hasta llegar al sur de Italia (ver: <http://www.tap-ag.com/the-pipeline>).

²⁰⁵ “Given the potential supplies from the Caspian region, the Middle East, and the East Mediterranean however, the EU aims to increase this to 80 to 100 bcm of gas per year in the future”. Ver: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>

²⁰⁶ Ver: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>

norte de África con la UE (4 gasoductos con una capacidad de unos 57 bcm²⁰⁷) también tiene potencial para convertirse en una importante fuente de suministro alternativo, destacando la UE el papel que pueden desempeñar tanto Argelia²⁰⁸ como los yacimientos en el Mediterráneo oriental.

Estas alternativas, si bien contribuyen a diversificar el suministro, no dejan de ser puntos de entrada de gas al sistema por gasoducto (con las limitaciones de flexibilidad antes expuestas). Es por ello que la UE, en esta aspiración de diversificación, parece haber apostado por el gas natural licuado (GNL) como la otra alternativa²⁰⁹ que proporcione tanto la ansiada diversidad de orígenes de suministro como flexibilidad.

2. Gas natural licuado (GNL)²¹⁰

Actualmente el GNL representa el 43%²¹¹ del suministro total de gas en la UE, pero podría desempeñar un papel más importante en los próximos años.

¿Por qué puede ser importante el GNL en los próximos años?

—Perspectivas sobre la oferta global de GNL: se espera un crecimiento significativo de la oferta mundial en los próximos años (un incremento de hasta un 50%)²¹², principalmente por el aumento de la oferta procedente de EEUU²¹³, Australia, Catar y el este de África, así como el eventual desarrollo de los recientes hallazgos en el Mediterráneo oriental. Este au-

²⁰⁷ SCHUBERT, POLLAK y KREUTLER (2016), p. 234.

²⁰⁸ Existen visiones divergentes sobre el potencial argelino, desde las llamadas a la atención que advierten de un posible “*síndrome egipcio*” (AISSAOUI, 2013, *Algeria’s Natural Gas Policy: Beware of the Egypt Syndrome!*, *Apicorp Economic Commentary*, julio de 2013. Disponible en: http://www.apic.com/Research/Commentaries/2013/Commentary_V8_N7_2013.pdf) y dudas sobre la magnitud del potencial del gas no convencional (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/no_quick_fix_final-2.pdf), a expectativas muy optimistas sobre las posibilidades que ofrecería la explotación del gas no convencional.

²⁰⁹ “Vamos a explorar todo el potencial del gas natural licuado (GNL)”, *Estrategia Marco*, p.5.

²¹⁰ El gas natural licuado es gas natural (fundamentalmente, metano) que se ha transformado a estado líquido para facilitar su almacenamiento o transporte. El proceso de liquefacción consiste en enfriar el gas hasta unos -162 °C y filtrarlo para depurarlo de ciertas impurezas (como polvo, dióxido de carbono, helio o agua). Una vez en estado líquido, el GNL tiene un volumen unas 600 veces más reducido que el que tendría el gas a una presión atmosférica normal, lo que facilita enormemente su transporte (por barco o en cisterna) o almacenamiento. Una vez en destino, lo habitual es que el gas sea regasificado para poder ser distribuido a través de las redes de transporte de gas.

²¹¹ Nota de prensa de la Comisión, febrero 2016. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-310_en.htm

²¹² La Comisión, en su *Comunicación sobre la Estrategia de la UE para el GNL y el almacenamiento de gas* cifra en un 50% este aumento.

²¹³ En concreto, por el potencial de exportar producción no convencional (*shale*). En abril de 2016 llegó a la terminal de Sines (Portugal) el primer cargamento de *shale gas procedente de EEUU (de la terminal de Sabine Pass de Cheniere)*. Ver: <http://www.lngworldnews.com/europe-gets-first-sabine-pass-lng-export-cargo/> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-19/cheniere-expands-u-s-shale-reach-with-first-lng-cargo-to-europe>

mento del volumen de oferta (unido a una estabilización de la demanda de los mercados asiáticos) debería traducirse en unos precios globales más bajos, convirtiéndose en una oportunidad interesante para que la UE pueda cumplir con sus objetivos de seguridad de suministro (y cubrir el “hueco” de importaciones necesarias por la caída de la producción doméstica). Al mismo tiempo, un escenario de precios bajos por el sobreabastecimiento en los mercados puede condicionar el atractivo de inversiones nuevas en infraestructuras de GNL²¹⁴.

- Flexibilidad: ya que no depende de una red física como un gasoducto ni está vinculado a contratos a muy largo plazo.
- Logística: los avances en el campo del transporte de GNL, con metaneros (como los Q-Max y Q-Flex) con capacidad de hasta unos 260.000 m³.

Estos factores hacen que el GNL tenga un gran potencial como fuente alternativa de suministro que posibilite la diversificación y seguridad del suministro y contribuya a crear mercados de gas más competitivos. El ejemplo más paradigmático de cómo el acceso al GNL puede reducir la dependencia energética y mejorar las condiciones de competencia y precios tal vez sea la terminal flotante (*FSRU*²¹⁵) en Klaipeda (Lituania) —no en vano llamada “Independence”— que, ya antes de su puesta en funcionamiento, supuso una reducción de más del 20%²¹⁶ en los precios del gas procedente de Rusia²¹⁷ (a pesar de su importante valor simbólico, no se debe olvidar que una mayor independencia energética tiene un precio y los proyectos no son necesariamente rentables económicamente²¹⁸).

El GNL, además de contribuir a la seguridad de suministro, puede ser también una alternativa para alcanzar el objetivo de sostenibilidad. Los avances técnicos, que permiten mayores posibilidades para emplear el GNL como combustible alternativo²¹⁹ en el sector del transporte²²⁰, tanto marítimo como por carretera,

²¹⁴ Ver: OREJA, M. (2016): “Tendencias emergentes en los mercados de gas natural licuado: perspectivas de un operador de infraestructuras”, *Cuaderno de Energía* no 47, pp. 57-69. Disponible en: https://www.enerclub.es/frontNotebookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Cuadernos/Articulos47

²¹⁵ “*Floating storage and regasification unit*”, terminal flotante de almacenamiento y regasificación.

²¹⁶ <http://www.naturalgaseurope.com/lithuanias-gas-independence-feeling-the-benefits-22207>

²¹⁷ Forbes: “How Lithuania is kicking Russia to the curb”. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/10/18/how-lithuania-is-kicking-russia-to-the-curb/#134882791dee>

²¹⁸ <http://blogs.platts.com/2014/11/26/lithuania-lng-russia/>

²¹⁹ Ver la Directiva 2014/94/UE sobre los combustibles alternativos (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0094>), que recoge obligaciones como la de crear puntos de repostaje de GNL en todos los corredores de las RTE-T y en puertos marítimos e interiores.

²²⁰ Para mayor detalle sobre las posibilidades que ofrece el GNL en el sector de transporte **marítimo** se puede consultar la plataforma online de la iniciativa de la Comisión “*LNG for shipping*” (accesible en: <https://lngforshipping.eu/>); los trabajos del grupo de expertos de la Comisión “Foro Europeo de Navegación Sostenible o El Español: “Gas natural licuado: el futuro del transporte marítimo sostenible” 18 de julio 2016 (disponible en: http://www.lespanol.com/ciencia/20160630/136486733_0.html) y en el transporte por carretera el proyecto “LNG Blue Corridors” (Disponible en: <http://lngbc.eu/>)

pueden contribuir a la reducción de emisiones en este sector²²¹. También ofrece alternativas como combustible alternativo a pequeña escala para generar calor y electricidad²²².

Situación del GNL en la UE:

Las oportunidades que ofrece el GNL han llevado a la UE a desarrollar una “Estrategia de la UE para el GNL y el almacenamiento de gas”²²³. La Estrategia detecta tres condiciones necesarias para poder aprovechar la oportunidad que representa el GNL

- Disponer de las **infraestructuras** necesarias, tanto de terminales de regasificación como de instalaciones de almacenamiento.
 - En cuanto a los terminales de GNL, en la actualidad la UE dispone, en términos globales, de **suficiente capacidad** de regasificación (y está previsto que ésta aumente en los próximos años)²²⁴ pero, sin embargo, su **distribución geográfica no es óptima** y sus **niveles de utilización han sido relativamente bajos** durante los últimos años (en torno al 20%²²⁵, frente a una media mundial de 33% y un ratio del 53% en la UE en 2010, por ejemplo). Ello explica que el enfoque de la Estrategia haga énfasis en la necesidad de optimizar la **capacidad ya disponible. Por ello, cobra especial relevancia la necesidad de facilitar el acceso**²²⁶ a los Estados miembros que aún no tienen a través de interconexiones (que permitan un mejor acceso a las terminales ya existentes y el desarrollo de *hubs líquidos*), *capacidad técnica para que los flujos puedan ser reversibles o, en caso de ser necesario, con la eventual construcción de una terminal nueva más cercana al mercado concreto.*

²²¹ Comisión Europea, Libro Blanco: “Hoja de ruta hacia un espacio único de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible” [COM (2011) 144] Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:en:PDF>

²²² Por ejemplo para la industria o para otros consumidores de zonas remotas y/o aisladas de la red, que actualmente dependen de combustibles fósiles más contaminantes.

²²³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas COM(2016) 49 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0049>

²²⁴ La capacidad a finales de 2015 es de 195 bcm/año y está previsto que alcance 213 bcm/año en 2019. Para un análisis más detallado, se puede consultar la sección cuarta (pág. 14) el documento de trabajo de la Comisión SWD(2016) 23 final (disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_EN_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf).

²²⁵ Esta situación responde principalmente al desvío de la oferta hacia Asia en los últimos años (con mercados que pagaban precios más elevados) así como a la competencia del gas transportado por gasoducto.

²²⁶ Para mayor información sobre algunas de las barreras y dificultades que encuentran los agentes se pueden consultar las págs. 8-9 del documento de trabajo de la Comisión SWD(2016) 23 final.

La construcción de infraestructuras nuevas plantea mayores dificultades (la existencia o no de un mercado suficientemente amplio que asegure su viabilidad comercial, la capacidad para la financiación de la misma, su naturaleza y régimen de acceso: exenta o regulada...). Sin embargo, la preocupación por la seguridad de suministro en determinadas zonas y la sensibilidad política nacional lleva a plantear la construcción de nuevas infraestructuras (en particular, terminales flotantes o FSRU, que ofrecen mayor flexibilidad y un menor coste). Sin obviar las lógicas ventajas en términos de seguridad de suministro y capacidad de negociación (como ilustraría el ejemplo de la terminal flotante de Klaipeda), es necesaria una evaluación cuidadosa de los costes y potenciales beneficios asociados a la inversión, para evitar que terminen convirtiéndose en lo que se conoce como “stranded assets”²²⁷.

- En relación con la capacidad de almacenamiento ocurre algo similar ya que, aunque la capacidad total de almacenamiento de gas en la UE se considera adecuada²²⁸, su distribución geográfica no es equilibrada. La disponibilidad y el tipo de infraestructuras de almacenamiento varían de forma significativa dentro de la UE en función de la combinación energética, la cartera de suministradores y la situación geológica. Existen diferentes enfoques y en ocasiones se dan intervenciones estatales que requieren mantener una cantidad concreta de reservas (y garantizar seguridad de suministro frente a situaciones de emergencia que permitan hacer frente, por ejemplo, a picos puntuales de demanda en épocas de frío). En algunas ocasiones existen obligaciones de almacenamiento concretas²²⁹ o mantener una serie de reservas estratégicas²³⁰ y, en algunos casos, se llega a plantear si se debería caminar hacia algo similar a lo que ocurre con el petróleo²³¹.

— **Completar el mercado interior del gas: para que el GNL pueda convertirse en una alternativa competitiva** frente al gas procedente de gasoducto, son necesarios mercados de gas líquidos e infraestructuras físicas

²²⁷ El término se refiere a infraestructuras que son retiradas antes del final de su vida económica prevista o antes de que hayan conseguido generar los retornos esperados en relación con la inversión inicial.

²²⁸ Para mayor detalle, se puede consultar la sección 5 del documento de trabajo SWD (2016) 23 final.

²²⁹ Exige de los participantes en el mercado asignar y conservar almacenado un determinado nivel mínimo de gas **en momentos concretos**, por lo general, coincidiendo con la temporada de invierno.

²³⁰ Los volúmenes asignados como reservas estratégicas están **permanentemente retirados del mercado**

²³¹ La Directiva 2009/119/CE sobre reservas de petróleo (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0119>), **impone** a los Estados miembros la **obligación** de crear y mantener un **nivel mínimo de reservas** de petróleo crudo y productos petrolíferos.

que permitan que el GNL fluya dentro de la UE, lo que plantea una serie de retos normativos y comerciales²³².

- **Vertiente internacional:** es necesario intensificar la relación con proveedores actuales y potenciales²³³ así como con los otros grandes consumidores de GNL para promover mercados globales de GNL libres (acabando con barreras y limitaciones como las restricciones territoriales en los acuerdos), líquidos y transparentes.

Si bien esta estrategia **no tiene valor normativo vinculante**, envía una señal clara del papel que la UE asigna al GNL. En particular, su apuesta por aprovechar y optimizar la **capacidad ya disponible** antes de abordar inversiones en nuevas infraestructuras.

D. VALORACIÓN

El enfoque que la Comisión parece haber adoptado para afrontar el desafío de la seguridad de suministro de gas pasa por **diversificar**, por un lado potenciando nuevas rutas que faciliten el acceso a nuevos suministradores y, por otro lado, apostando por el GNL, apoyado por una coyuntura de mercado y perspectivas positivas.

Así y todo, a pesar de los recientes desarrollos normativos de la UE en materia de gas, subsisten en algunos casos ciertas dudas y preocupación en el sector gasístico por **posibles ambigüedades y contradicciones** en los mensajes enviados por la UE y en la incertidumbre que ello puede generar²³⁴, que condicionan el clima inversor. En definitiva, se trata de un debate todavía sin resolver (no sólo a nivel UE) entre una apuesta decidida por el gas como el **combustible para la transición en la descarbonización** de las economías como parece sugerir la Hoja de Ruta para 2050²³⁵ (e incluso como alternativa en sí misma para una

²³² Como el régimen en que se operan las terminales de GNL y sus condiciones de acceso (actualmente un importante número de terminales de GNL están exentas de permitir el acceso de terceros); que se vayan ofreciendo nuevos servicios en las terminales de GNL, el buen funcionamiento de los mecanismos de asignación de capacidad o que los costes de utilizar estas instalaciones no desincentiven a los agentes.

²³³ La UE identifica, entre otros, a Australia, Catar, Nigeria, Egipto, Angola, Mozambique, Tanzania, Israel, Líbano, Irán, Irak, Libia, Argelia, Estados Unidos y Canadá.

²³⁴ “En el medio plazo la Comisión debería clarificar en términos más inequívocos su postura respecto al papel del gas en la UE. Por un lado, se presentan propuestas encaminadas a relanzar el rol del gas a través de políticas que favorezcan su mayor diversificación o reforzando acuerdos con proveedores; por otro lado, y al mismo tiempo, también se han publicado comunicaciones en las que se puede entender la conveniencia de reducir el consumo del gas en la Unión. Este tipo de **mensajes contradictorios** añade incertidumbre a los suministradores, lo que puede derivar en que estos dirijan sus proyectos hacia otros mercados, donde encuentren reglas más claras para la valoración de sus inversiones”. EGEA KRAUEL, J.M. y TRIGUEROS GARCIA, E. (2015). *Op cit.*

²³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hoja de ruta de la Energía para 2050, COM (2011) 885 final*

economía baja en carbono²³⁶), frente a la posibilidad de un rol decreciente para el gas²³⁷ movido por la eficiencia y la reducción en el empleo de combustibles fósiles. Todo ello, sin olvidar cómo puede condicionar esta decisión la evolución de las tecnologías tanto de almacenamiento energético como de captura y almacenamiento de carbono (CCS).

En cualquier caso, las propuestas de la UE sobre nuevas rutas y posibilidades del GNL no garantizan más que la llegada del gas al sistema, pero el elemento clave es que dicho gas pueda fluir libremente. Este flujo es condición necesaria para **alcanzar el MIE** para gas al que se aspira, para que se desarrollen mercados más integrados y *hubs* profundos y líquidos y para que, en última instancia, los consumidores se beneficien de mejores precios como resultado de una mayor competencia y una paulatina convergencia de precios. Sin embargo, para que esos flujos se puedan dar, permitiendo que los potenciales reseñados por la Comisión en sus propuestas se hagan realidad, son imprescindibles las interconexiones.

²³⁶ Como se defiende desde el sector del gas.

²³⁷ *“However further policies designed to achieve 2030 energy and climate targets may lead to a reduction in gas usage, particularly due to energy efficiency improvements in heating and industry”*
Ficha informativa de la Comisión Europea sobre la propuesta de Reglamento sobre seguridad de suministro de gas. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm

V. LAS INTERCONEXIONES

En apartados anteriores se han enunciado algunos de los objetivos de la UE en el sector energético como la consecución del MIE, la seguridad de suministro, precios competitivos para los consumidores o la propia descarbonización. Las interconexiones son **condición indispensable** para alcanzar un Mercado Interior de la Energía verdaderamente funcional que alcance los objetivos mencionados.

Las interconexiones transfronterizas requieren un elemento de *hardware* (la infraestructura física de conexión) y otro de *software* (la armonización de las normas técnicas de operación que permita que se den los flujos transfronterizos de forma segura). Los últimos años han visto importantes avances en cuestiones regulatorias o de *software* como, por ejemplo, los códigos de red para operar adecuadamente los flujos transfronterizos, que no siempre se han visto acompañados del necesario desarrollo de las infraestructuras físicas.

Sin embargo, parece que se vive un momento de especial impulso político en relación con las interconexiones. Desde la aspiración de la Unión de la Energía recogida en la Estrategia Marco de “**que la energía fluya libremente a través de las fronteras**” a las menciones a una eventual “quinta libertad” fundamental.

A. MARCO GENERAL

1. Evolución

La situación actual, en la que existe voluntad política clara por parte de la Comisión para afrontar las interconexiones como una verdadera prioridad es relativamente nueva, ya que, a pesar de aspirar a un MIE integrado desde hace tiempo, la concepción de las interconexiones físicas como una prioridad

política de primer orden y una condición necesaria para alcanzar el MIE es reciente.

Como reconoce la Estrategia Marco, conseguir que la energía fluya sin barreras es un objetivo que siempre ha estado vinculado a la consecución del MIE. Antes del renovado impulso que el problema parece haber recibido en los últimos años, ya se había abordado esta cuestión, principalmente en el marco de las directrices sobre **Redes Transeuropeas de Transporte de Energía** (RTE-E), desarrollado desde 1996 y con algunas iniciativas concretas como el Plan Prioritario de Interconexión de 2007²³⁸. Se puede citar también como precedente el compromiso en materia de interconexiones adquirido en las Conclusiones del Consejo Europeo de 15 y 16 de marzo de 2002²³⁹. Si bien el objetivo se refería únicamente a las interconexiones de electricidad, supone un hito significativo puesto que se trata de la primera vez en que se **introdujo un objetivo cuantitativo concreto** (un nivel del 10% de interconexión eléctrica).

No obstante, no es hasta la entrada en vigor del **Tratado de Lisboa** cuando se produce un **salto cualitativo** significativo en la importancia de conectar adecuadamente los mercados de los Estados miembros ya que “el fomento de las interconexiones de las redes energéticas” pasa a convertirse en el 4.º objetivo o pilar²⁴⁰ de la política energética de la UE (junto a los 3 tradicionales de suministro energético, competitividad y sostenibilidad), situando las interconexiones al mismo nivel que el resto de objetivos. De hecho, no se debe olvidar que se trata de un objetivo si cabe más relevante, ya que su consecución resulta fundamental e imprescindible para la consecución del resto de objetivos.

Este salto cualitativo impulsó que se abordara la cuestión al más alto nivel político, especialmente durante el año 2014. Por ejemplo, fue discutido en el Consejo Europeo de marzo de 2014²⁴¹, en cuyas Conclusiones se incidió en la necesidad de mejorar la situación de las zonas aisladas que aún no contaban con unas interconexiones adecuadas²⁴² o en la propia Estrategia Energética Europea,

²³⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de enero de 2007: “Plan prioritario de interconexión”. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l27081>

²³⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Barcelona el 15 y 16 de marzo de 2002; SN 100/2/02 REV 2 (es). Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/conclusiones-de-la-presidencia_-consejo-europeo-de-barcelona_-15-y-16-de-marzo-de-2002/

²⁴⁰ Art. 194 TFUE

²⁴¹ Conclusiones del Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2014, EUCO 7/1/14. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2014-REV-1/es/pdf>

²⁴² Punto 19 *ibid*: “es necesario prestar especial atención a la mejora de las interconexiones con las partes más remotas y/o peor conectadas del mercado único, en particular mejorando y creando flujos inversos, y a la integración de los Estados miembros en las redes continentales europeas”.

que identificaba incluso una lista de proyectos de interconexiones prioritarios (principalmente de gas)²⁴³. Los Estados miembros más afectados por carencias de interconexiones energéticas reclamaban a la Comisión Europea que se tomaran medidas para acelerar el desarrollo de las interconexiones pendientes²⁴⁴ (como ilustra, por ejemplo, la Declaración conjunta²⁴⁵ impulsada por España, Portugal y Polonia en junio de 2014).

Estas demandas fueron finalmente acogidas por el Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de octubre 2014, en sus Conclusiones sobre el marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030²⁴⁶, en las que se recogen 4 objetivos entre los que figura la mejora de las interconexiones para hacer realidad el MIE²⁴⁷. Además de establecer un objetivo de interconexión de electricidad del 10%, se refiere también a la necesidad de facilitar la ejecución de los Proyectos de Interés Común (en concreto, se hacía referencia a los que se habían detallado en la Estrategia Europea de Seguridad Energética, mencionando expresamente la falta de conexión con las redes de los países Bálticos, España y Portugal).

El “Paquete de seguridad energética” de febrero de 2016 insiste de nuevo en la relevancia de completar el Mercado Interior de la Energía y en la necesidad de poner en marcha las infraestructuras de enlace pendientes para “poder responder con rapidez a trastornos en el suministro y poder redirigir la energía dentro de la UE allí donde sea más necesaria”. La mayor concienciación a nivel político sobre la importancia de las interconexiones que parece existir recientemente tiene mucho que ver con que se asocie y se comprenda su vinculación con prioridades como la seguridad de suministro, sensible políticamente, lo que facilita mayor empatía entre los Estados miembros con problemas que antes eran vistos con cierta distancia.

Desde el punto de vista español, habida cuenta de nuestra condición de “isla energética”, también se han hecho esfuerzos para tratar de capitalizar el momento político en relación con las interconexiones. Cabe destacar la importancia de la Cumbre para las interconexiones energéticas celebrada en Madrid el 4 de marzo de 2015, que contó con la participación del Presidente francés François Hollande, el Presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy, el Primer Ministro de Portugal, Pedro Passos Coelho y el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker (y el Presidente del Banco Eu-

²⁴³ Estrategia Europea de Seguridad Energética ya citada, pp. 26-29.

²⁴⁴ http://economia.elpais.com/economia/2014/06/25/actualidad/1403719683_512700.html

²⁴⁵ http://representacionpermanente.eu/wp-content/uploads/2013/08/Declaration-PL-PT-ES_Energy_final.pdf

²⁴⁶ Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2014/10/pdf/consejo-europeo-\(23-y-24-de-octubre-de-2014\)-conclusiones-sobre-el-marco-de-actuaci%C3%B3n-en-materia-de-clima-y-energ%C3%ADa-hasta-el-a%C3%B1o-2030/](http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2014/10/pdf/consejo-europeo-(23-y-24-de-octubre-de-2014)-conclusiones-sobre-el-marco-de-actuaci%C3%B3n-en-materia-de-clima-y-energ%C3%ADa-hasta-el-a%C3%B1o-2030/)

²⁴⁷ Incluido en el Anexo 3.

ropeo de Inversiones, Werner Hoyer) para debatir la cuestión de las interconexiones energéticas. Los compromisos políticos plasmados en la *Declaración*²⁴⁸ resultante de la Cumbre han sido apoyados al más alto nivel político, por ejemplo, en las Conclusiones²⁴⁹ del Consejo Europeo de 19 de marzo de 2015 o en el Foro de Infraestructuras Energéticas²⁵⁰. En dicha Declaración se acordó también poner en marcha el **Grupo de Alto Nivel del Suroeste de Europa sobre Interconexiones**^{251/252}, con la función de supervisar²⁵³ de forma continuada los proyectos de interconexión (tanto de electricidad como de gas).

2. Marco normativo para los proyectos de interconexión

La importancia del adecuado desarrollo de las infraestructuras físicas (el *hardware*), necesarias para completar el MIE, explica que hayan sido objeto de un tratamiento normativo específico y diferenciado. En el caso de las interconexiones energéticas, por su relevancia y por su naturaleza (complejos y largos procesos de planificación, aprobación y ejecución), los desarrollos normativos sobre infraestructuras aspiraban a facilitar en la medida de lo posible su consecución. Un ejemplo de ello es el “tercer paquete”, al contemplar la **creación de las Redes Europeas de Gestores de Redes de Transporte** tanto para electricidad como para gas y fijar como una de sus funciones la **elaboración bienal de los Planes decenales de desarrollo de la red de ámbito comunitario** (los conocidos como TYNDP, que responde a las siglas en inglés de “*Ten Year Network Development Plan*”)²⁵⁴.

Sin embargo, la posterior inclusión del objetivo de fomentar interconexiones de las redes energéticas recogido en el art. 194 TFUE, hacía necesario trasladar

²⁴⁸ Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/DECLARACION%20DE%20MADRID%20ESP%20FINAL.pdf>

²⁴⁹ Comunicado de prensa sobre Conclusiones Consejo Europeo de 19 de marzo de 2015 sobre la Unión de la Energía, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015/> Al documento con las Conclusiones se puede acceder en http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/03/european-council-conclusions-march-2015-en_pdf/

²⁵⁰ Reunión Copenhague junio 2016. <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Conclusions%20for%20distrib%20updated%20final.pdf>

²⁵¹ Comunicado de prensa de la Comisión Europea “*La Comisión, Francia, Portugal y España crean un Grupo de Alto Nivel para romper las barreras de la energía*”, Luxemburgo, 15 de junio de 2015. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5187_es.htm

²⁵² Ver: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/interconnections-south-west-europe>

²⁵³ Concretar las rutas exactas para los proyectos, y tramitar su catalogación como PIC

²⁵⁴ Artículos 8.3.b) de los Reglamentos 714/2009 y 715/2009. Son planes **no vinculantes que tienen como objetivo proporcionar una visión coherente a nivel europeo de la situación de las infraestructuras de electricidad y gas que permita identificar posibles necesidades de inversión futuras. Analizan cuestiones como la adecuación a la demanda, el nivel de integración de mercados y la seguridad de suministro.**

al plano normativo una serie de mecanismos que permitieran hacer realidad dicho objetivo. La respuesta es el “**Reglamento²⁵⁵ de Infraestructuras**”²⁵⁶.

El Reglamento introduce la figura de **Proyecto de interés Común (PIC)**²⁵⁷. Esta nueva categoría es especialmente relevante para los proyectos de infraestructuras ya que, de ser catalogados como PIC, tienen acceso a una serie de ventajas y tratamiento privilegiado. En concreto, se benefician de procedimientos acelerados de planificación y concesión de permisos, se les otorga el estatus de prioridad máxima a nivel nacional, pueden acceder a una “ventanilla única”²⁵⁸, se **limita el plazo** máximo permitido para la concesión de permisos a 3 años y medio (comparado con la media actual de 10-13 años), mayor visibilidad y atractivo para los inversores, menores trabas administrativas, pueden recibir incentivos cuando incurran en riesgos por encima de los habituales²⁵⁹, existe la posibilidad de que los costes del PIC se asignen de forma transfronteriza o de que se designe un coordinador europeo cuando hay problemas. Pero tal vez, la ventaja más importante es la posibilidad de recibir apoyo financiero de la UE a través del mecanismo Conectar Europa.

Para poder ser catalogado como PIC es necesario que el proyecto contribuya a la integración de mercados, a la competencia, a la seguridad en el abastecimiento energético o a la reducción de emisiones **en al menos 2 Estados miembros**. Además, se exige que los beneficios totales potenciales de cualquier PIC superen sus costes tras realizar un análisis de costes y beneficios (CBA por sus siglas en inglés)²⁶⁰. En cuanto al procedimiento de identificación de los PIC, se trata de un proceso *bottom-up*²⁶¹ en el que participan los agentes del mercado a varios niveles (con un papel destacado para los “grupos regionales”) y en el que se tienen en cuenta los TYNDP desarrollados por

²⁵⁵ Reglamento nº 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) nº 713/2009, (CE) nº 714/2009 y (CE) nº 715/2009

²⁵⁶ Forma parte, junto al Reglamento 1316/2013 por el que se crea el Mecanismo Conectar Europa, de lo que se conoce como el “**paquete de infraestructuras**”, que aspira a impulsar el desarrollo del MIE en los sectores de energía, transporte y telecomunicaciones a través de una mejora en las infraestructuras.

²⁵⁷ Ver: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>

²⁵⁸ El Reglamento de Infraestructuras requiere que los Estados miembros **concentren los poderes de concesión de autorizaciones en una única autoridad competente**.

²⁵⁹ Básicamente, si el análisis coste beneficio revela que el proyecto tiene un impacto neto positivo, puede recibir incentivos que compensen el hecho de asumir mayores riesgos que otras inversiones comparables. Esto facilita que se puedan acometer proyectos transfronterizos en que las ventajas son difíciles de internalizar (por ejemplo, cuando aportan mejoras en términos de seguridad de suministro).

²⁶⁰ Un análisis tanto para todo el sistema energético (CBA, por sus siglas en inglés) como específico para el proyecto concreto (PS-CBA, por sus siglas en inglés).

²⁶¹ De forma simplificada, los promotores del proyecto presentan sus iniciativas, que pasan a ser valoradas por los Grupos Regionales, que comprueban el cumplimiento de los criterios (con la participación de los Estados miembros, los operadores de las redes y ACER, entre otros) para remitir una lista regional a la Comisión, que evalúa y, con la aprobación de Parlamento y Consejo, aprueba cada 2 años un Reglamento delegado que contiene la lista revisada.

los ENTSO de gas y electricidad. La Comisión aprueba una lista revisada cada dos años en la que se incluyen los proyectos que han sido considerados como tales.

Hasta la fecha se han aprobado dos listas, la primera en octubre de 2013²⁶² (con 248 proyectos) y otra segunda lista de PIC²⁶³ publicada en noviembre de 2015 (que incluye 195 proyectos²⁶⁴, en la mayoría de los casos, interconexiones transfronterizas).

Para apoyar la puesta en marcha de estos proyectos, se ha puesto en marcha el Foro de Infraestructuras Energéticas²⁶⁵, que aparecía como objetivo de la Estrategia Marco

3. Financiación de las infraestructuras

Las inversiones en este tipo de proyectos se caracterizan por unos riesgos más elevados, debidos a la magnitud de sus costes, a la existencia de trabas administrativas e incertidumbre sobre el marco regulatorio, u otros motivos, que hacen que resulte difícil movilizar el capital necesario para llevarlos a cabo contando únicamente con los actores privados. Ello justifica la intervención pública para tratar de hacer atractivos para los inversores proyectos que, en condiciones puramente de mercado, tendrían mayores dificultades. El volumen de inversiones que es necesario movilizar para alcanzar el MIE²⁶⁶ ha hecho que la UE haya diseñado distintos mecanismos para apoyar estos proyectos de infraestructuras. Además de la posibilidad de recibir ayudas a través de los fondos estructurales y de algún precedente como el *Programa Europeo para la Recuperación Económica* lanzado en 2009, existen 2 instrumentos principales para financiar estos proyectos:

- El mecanismo **Conectar Europa** (*Connecting Europe Facility*-CEF)²⁶⁷: es un fondo específico para infraestructuras (creado como parte del “pa-

²⁶² Reglamento Delegado (UE) 1391/2013 de la Comisión, de 14 de octubre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (UE) 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas, en cuanto a la lista de la Unión de proyectos de interés común Disponible en: <http://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/91e76bc0-6bd7-11e3-9afb-01aa75ed71a1/language-es>

²⁶³ Reglamento Delegado (UE) 2016/89 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2015, por el que se modifica el Reglamento no 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en cuanto a la lista de la Unión de proyectos de interés común Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.019.01.0001.01.SPA&toc=OJ:L:2016:019:TOC

²⁶⁴ Se puede consultar el mapa interactivo en: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/

²⁶⁵ <http://www.energy-infrastructure-forum.com/>

²⁶⁶ Es necesaria una nueva inversión de cerca de 200.000 millones de euros en líneas de transmisión, interconexiones, instalaciones de almacenamiento, etc. de aquí a 2020. (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy2_es.pdf)

²⁶⁷ Abarca 3 sectores (transporte, energía y telecomunicaciones) y tiene una dotación total de unos 30.000 millones de euros.

quete de infraestructuras”) dotado con 5.850 millones de euros para el periodo 2014-2020 al que pueden acceder los proyectos catalogados como PIC. A pesar de tratarse del instrumento financiero clave para realizar los objetivos del paquete de infraestructuras, el hecho de que su capacidad financiera sólo represente el 3% de las inversiones necesarias de aquí a 2020 ha llevado a calificarlo de insuficiente en relación con las inversiones que se van a requerir en los próximos años²⁶⁸.

- El **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)** (*“European Fund for Structural Investment”*), conocido coloquialmente como “el Fondo Juncker”): a este fondo, lanzado por la Comisión a principios de 2015, también pueden acceder proyectos de infraestructuras energéticas (aunque no hayan sido catalogados como PIC). A pesar de la cuantía que aspira a movilizar (315.000 millones de euros), también existen algunas dudas sobre su impacto potencial en el sector de las infraestructuras energéticas²⁶⁹.

En definitiva, se ha producido un cambio importante ya que una cuestión como la planificación y desarrollo de las interconexiones, que tradicionalmente se abordaba a nivel bilateral, se trata ahora a un nivel superior debido a la necesidad de alcanzar el objetivo del MIE. Tiene sentido que la planificación de las redes se traslade del ámbito nacional al europeo ya que todo desarrollo de la red de transporte, y en particular de las interconexiones, tiene influencia en el funcionamiento de otros sistemas y mercados.

B. INTERCONEXIONES ELÉCTRICAS

Teniendo en cuenta que, según ENTSO-E las inversiones en proyectos de interconexión eléctrica de importancia paneuropea podrían ascender a 150.000 millones de euros de aquí a 2030, se puede comprender la magnitud del desafío que afronta la UE para conseguir una red eléctrica integrada que permita aprovechar todo el potencial del nuevo diseño de mercado en cuestiones como la integración de las renovables. Ese potencial se traduce, según las estimaciones de ENTSO-E, en unas reducciones de hasta 5 €/MWh en los precios mayoristas.

²⁶⁸ “However, while this may sound like a large amount of money, it amounts to just a fraction of the estimated cost. By comparison, the US, which is not known for over-intervention into its energy market, spent more than \$90 billion on clean energy investments through its 2009 stimulus package. The Commission is literally banking on the assumption that initial seed money and regulatory easing will leverage the necessary private and public funding for these projects. In so doing, it is taking little risk and expecting huge results. The EU needs to spend a great deal more money collectively on its energy infrastructure, particularly in the gas sector” SCHUBERT, POLLAK, y KREULER (2016) pp. 253-254

²⁶⁹ “It is doubtful whether this target will be reached, and it is even more doubtful that the EFSI, which aims to help many sectors beyond energy, will make much impact on perceived energy infrastructure needs in this decade” BUCHAN y KEAY (2016), p. 41.

1. El objetivo de interconexión eléctrica del 10%

El punto de partida son las ya mencionadas Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2002²⁷⁰. En concreto, entre los objetivos para el sector de la energía que aparecen en el punto 37 de las Conclusiones, figuraba ya el compromiso de alcanzar (para 2005) un nivel de interconexión del 10% (calculado, como se ha seguido haciendo después, como un porcentaje de la capacidad de producción instalada)²⁷¹.

La consolidación definitiva del objetivo del 10% como referencia para evaluar el grado de interconexión eléctrica llegó con el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, en el que se fijó un objetivo del 10% de interconexión para 2020²⁷².

Ello a pesar de que se han llegado a discutir otras metodologías (basadas en demanda o diferenciales de precios entre países o incluso el empleo de objetivos diferenciados para cada país, siguiendo las recomendaciones²⁷³ de ENTSO-E) y algunos estudios²⁷⁴ defienden que este criterio no es una magnitud adecuada para reflejar el nivel de seguridad de suministro y de integración de mercado de países colindantes. Así pues, lo que nació en Barcelona como una suerte de indicador mínimo necesario para acabar con el aislamiento de los mercados eléctricos de algunos Estados miembros, se ha terminado convirtiendo en la referencia más visible de uno de los objetivos clave para la transición energética en la UE.

Para dar cumplimiento al mandato del Consejo Europeo en el marco de actuación en materia de clima y energía, como parte del *Paquete de la Unión de la Energía presentado en febrero de 2015 se incluyó una Comunicación*²⁷⁵ de la

²⁷⁰ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo celebrado en Barcelona el 15 y 16 de marzo de 2002; SN 100/2/02 REV 2 (es). Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/conclusiones-de-la-presidencia_-consejo-europeo-de-barcelona_-15-y-16-de-marzo-de-2002/

²⁷¹ “Acuerda asumir el objetivo de que los Estados miembros deberán tener para 2005 un nivel de interconexiones **eléctricas** de al menos el 10 % de su capacidad de producción instalada. Las necesidades de financiación deberán cubrirse principalmente gracias a las empresas implicadas” *ibid*.

²⁷² “la Comisión Europea, respaldada por los Estados miembros, tomará medidas urgentes para alcanzar un objetivo mínimo del 10 % de las interconexiones de electricidad existentes con carácter de urgencia y a más tardar en 2020”.

²⁷³ <http://www.energypost.eu/eu-puts-grids-heart-energy-union/>

²⁷⁴ Por ejemplo, MEZŐSI, Andras; PATÓ, Zsuzsanna y SZABÓ, Laszlo, The assessment of the 10% interconnection target: security of supply, market integration and CO2 impacts, Documento de trabajo preparado para Conferencia de DIW Berlín. Disponible en: https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.508436.de/szabo.pdf. “It disregards factors that affect security of supply (availability of generating capacities and load) and with respect to market integration the criterion misses the level of analysis i.e. focusing on countries instead of borders”. Otros criterios como analizar la convergencia de precios entre países colindantes.

²⁷⁵ Comunicación COM (2015) 82 final, del 25 de febrero de 2015, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5bfdc21-bdd7-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF (consultado por última vez en junio de 2016).

Comisión relativa al logro del objetivo de Interconexión del 10%, *Ajuste de la red eléctrica europea para 2020, que sienta las bases para alcanzar el próximo objetivo del 15% de interconexión en 2030.*

2. Funcionamiento y ventajas:

Básicamente, se parte de que al existir un diferencial de precios, es económicamente rentable transportar energía de un mercado a otro hasta que se igualen los precios (es decir, el sistema más barato exporta al vecino hasta el límite de interconexión). Pero esta posibilidad tiene un límite: la capacidad de interconexión. Cuando existe buena capacidad y se puede intercambiar, los precios tienden a converger y hay menor volatilidad.

Hay que referirse, en primer lugar, al concepto de **capacidad comercial de intercambio** de energía entre países, que se puede definir como el valor máximo de potencia eléctrica que se puede importar o exportar entre dos sistemas eléctricos sin comprometer la seguridad de las redes. Es necesario que los operadores de los respectivos sistemas calculen de forma coordinada la capacidad disponible teniendo en cuenta las previsiones de generación y demanda así como otras limitaciones que pudieran existir, como los periodos de mantenimiento de las instalaciones o los márgenes estimados para respaldar en caso de fallos de elementos en la red. A partir de esas estimaciones, se pueden asignar los volúmenes de capacidad de intercambio comercial de distintas maneras.

En Europa se han ido desarrollando una serie de mercados regionales (como el MIBEL para la región ibérica) en los que a partir de una paulatina armonización (normas similares de operación, intercambios de información, productos y franjas horarias similares, etc.) operada en buena medida a través de los códigos de red, se ha ido produciendo el **acoplamiento** entre mercados (en el horizonte diario e intradiario).

El siguiente paso que se ha dado en Europa en los últimos años ha sido alcanzar el acoplamiento a nivel regional. En concreto, desde 2014 varios países de la UE se han unido para establecer un precio “común” para la UE. Es decir, se cruzan todas las ofertas de compra y venta de estos países y se ejecuta un único algoritmo de casación común capaz de gestionar todas las condiciones y restricciones particulares, que calcula de forma simultánea los precios de mercado, las posiciones netas y los flujos en las interconexiones. Este hito en la consecución de un mercado verdaderamente integrado en la UE contribuye a una mayor convergencia de precios. Sin embargo, si no se mejoran las capacidades físicas de interconexión, no se puede aprovechar el potencial. En dichas situaciones se da congestión, que supone que la interconexión no tiene capacidad para acoger los flujos físicos que solicitan los sujetos en el mercado.

Entre las ventajas, además de la ya mencionada convergencia de precios, se puede citar:

- Mayor **seguridad de suministro**: ya que las interconexiones permiten intercambios de energía en caso de necesidad, y al compartir un mayor volumen de reservas operativas y servicios de ajuste, existe mayor capacidad de apoyo ante contingencias. Como ejemplo, en enero del 2009, un fuerte vendaval afectó a las instalaciones españolas y francesas en la zona de los Pirineos e hizo necesario el apoyo del sistema eléctrico español durante varios días para asegurar el suministro de energía en la región francesa de Perpiñán en condiciones de seguridad²⁷⁶.
- Mayor **estabilidad de la red**.
- **Eficiencia**: al aprovechar la capacidad vacante en las líneas para que fluya la energía desde donde es más barata hacia donde es más cara.
- **Competencia** entre sistemas vecinos y tendencia a la reducción de los precios mayoristas de la electricidad.
- **Integración de renovables**: esta es tal vez una de las ventajas más relevantes, más si cabe teniendo en cuenta los objetivos de descarbonización y la creciente penetración de renovables. La capacidad de conexión permite aprovechar los picos de producción renovables enviándola a países vecinos en lugar de desaprovecharla cuando la demanda ya está cubierta.

A pesar de estas ventajas, a nivel de la UE persisten carencias importantes que implican una insuficiente capacidad de interconexión. Aun así, se han realizado importantes progresos, con algunos proyectos de impacto significativo. Como ejemplo, cabría mencionar los enlaces recientes que han permitido a los países bálticos, que hasta hace poco no alcanzaban el objetivo del 10% de interconexión, superar su situación anterior de relativo aislamiento. Desde diciembre de 2015, la puesta en marcha del enlace *LitPol Link* (entre Lituania y Polonia) así como del NordBalt (que conecta Lituania con Suecia)²⁷⁷, proyectos con respaldo y apoyo financiero de la UE, han permitido mejorar el porcentaje de interconexión de forma significativa²⁷⁸.

²⁷⁶ “Interconexiones eléctricas: un paso para el mercado único de la energía en Europa” publicado por Red Eléctrica de España, Madrid, septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.ree.es/sites/default/files/jgk4byy3ukct.pdf>

²⁷⁷ <http://www.ceep.be/interconnections-electricity-highways-europe-baltic/>

²⁷⁸ Nota de prensa sobre la puesta en marcha del “*Baltic Ring*”, disponible en <https://ec.europa.eu/energy/en/news/new-electricity-connections-between-lithuania-poland-and-sweden-create-baltic-ring>. Este proyecto es si cabe más relevante si se tiene en cuenta que la red eléctrica báltica está aún hoy sincronizada con las redes rusa y bielorrusa, por lo que las nuevas interconexiones son una condición técnica necesaria para su futura sincronización con la red del resto de la UE.

Sin embargo, las perspectivas para España no son tan optimistas ya que según el TYNDP 2016 de ENTSO-E²⁷⁹, España sería **el único país que no cumpliría el objetivo de interconexión para 2020**.

3. Situación de España

Se vive una clara situación de aislamiento con respecto a la red eléctrica centroeuropea, con un nivel de interconexión que no llega al 5% en la actualidad. España dispone de interconexiones con Francia, con Portugal (capacidad de intercambio máxima de 3.000 MW en sentido España-Portugal y de 3.100 MW en el sentido contrario) y con Marruecos²⁸⁰ (con capacidad máxima de 900 MW en sentido España-Marruecos y 600 MW en el inverso). El principal cuello de botella está en la interconexión con Francia.

Se han producido algunos avances significativos ya que tras más de 30 años sin nuevas interconexiones²⁸¹, en febrero de 2015 se puso en marcha la línea eléctrica Santa Llogaia–Baixàs, que duplica la capacidad de interconexión entre Francia y España hasta los 2.800 MW²⁸². No obstante, como se señalaba antes, a pesar de estos avances España mantiene un nivel de conexión muy por debajo de su objetivo, por lo que se hace imprescindible completar nuevos proyectos de interconexión.

En este sentido, en la *Declaración de Madrid* se alcanza un compromiso político importante con el fin de elevar la capacidad de intercambio eléctrico entre España y Francia hasta los 8.000 MW en 2020. En concreto, se señalaron 3 proyectos (un cable submarino y dos nuevas conexiones a través de los Pirineos):

- Un cable submarino bajo la Bahía de Vizcaya²⁸³ que conectaría Bilbao con Burdeos (conexión País Vasco-Aquitania) y supondría duplicar la capacidad de interconexión hasta los 5.000 MW.
- Dos nuevas conexiones a través de los Pirineos: una desde Cantegrit a Navarra (proyecto Navarra-Landes) y otra Marsillon-Aragón (Aragón-Atlantic Pyrenees).

²⁷⁹ “The proposed set of projects fulfils the 10% interconnection capacity goal (compared to the installed generation capacity for every Member State) by 2020, with one exception: Spain, remains a critical concern in this respect”. Disponible en: <http://tyndp.entsoe.eu/projects/Executive-report.pdf>

²⁸⁰ Se trata de la única interconexión eléctrica entre Europa y África.

²⁸¹ A pesar del aumento de la demanda eléctrica en ambos países, desde 1982 no se había añadido ninguna línea a las 4 existentes.

²⁸² Coste total de 700 millones de euros. El proyecto recibió 255 millones de euros de ayuda de la UE en el marco del Programa Energético Europeo para la Recuperación/EEPR y un préstamo de 350 millones del BEI. Se trata de conexión subterránea 64,5 kms con tecnología innovadora ya que por primera vez, una línea de tal potencia tiene tecnología de conversión alterna/continua (<http://www.ree.es/sites/all/inelfe/>)

²⁸³ Ver ficha PIC (n.º 2.7): https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_2_7_en_2015.pdf

Estos proyectos, además de otros con Francia (Arkale²⁸⁴ y línea interior Santa Llogaia-Bescanó²⁸⁵) y con Portugal (conexión de Galicia con la región portuguesa de Minho²⁸⁶) fueron incluidos en la última lista de Proyectos de Interés Común.

Aun completando todos estos proyectos, no se alcanzaría el objetivo del 10%.

Sin embargo, a pesar del apoyo político a nivel europeo y del compromiso francés, persisten ciertas resistencias para completar los proyectos, como muestra la insistencia del regulador francés en evaluar con mayor cautela los costes asociados a los proyectos, en particular en relación con el proyecto del Golfo de Vizcaya y sus críticas a una “cierta precipitación” de la Comisión con un proyecto aún en fase “prematura”. Esta postura, unida a accidentes geológicos que aumenten el coste del proyecto como la fosa de Capbreton, invita a pensar que hay que ser prudentes con las expectativas generadas.

C. LAS INTERCONEXIONES DE GAS

La necesidad de contar con interconexiones transfronterizas se antoja si cabe más necesaria en el caso del gas, ya que el 80% del gas transportado atraviesa al menos 2 fronteras. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre para la electricidad con el objetivo del 10% de interconexión, para el sector del gas **no existe una referencia similar**. En cierta medida, porque por razones históricas y prácticas ya existe un nivel razonable de conexión (las rutas de gasoductos necesariamente atravesaban varios países). La propia Comisión asume que no es necesario un objetivo cuantitativo y entiende que las reglas de solidaridad previstas son suficientes para garantizar la seguridad de suministro²⁸⁷, aunque la Estrategia Europea de Seguridad Energética de 2014, en cuya lista de proyectos prioritarios para la seguridad de suministro figuraban 27 proyectos de gas por 6 de electricidad, parezca sugerir que existe una percepción de las interconexiones transfronterizas de gas como un elemento clave en términos de seguridad energética.

Tampoco parece realista plantearse maximizar el potencial de flexibilidad y diversificación que ofrece el GNL sin contar con las infraestructuras físicas de interconexión necesarias. En cualquier caso, el análisis no se debe circunscribir

²⁸⁴ Un transformador desfasador en Arkale con afección a la línea de interconexión Arkale-Argia de 220 kV, que ayudará a equilibrar los flujos este-oeste en la frontera entre España y Francia. Ver ficha PIC (nº 2.6): https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_2_8_en_2015.pdf

²⁸⁵ Línea interior para aumentar la capacidad de la línea de interconexión Sta. Llogaia-Baixas. Ver ficha PIC (nº 2.8): https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_2_6_en_2015.pdf

²⁸⁶ Nueva interconexión entre Vila Fría – Vila do Conde – Recarei (Portugal) y Beariz –Fontefría (España), 400 kV.

²⁸⁷ “Por lo que respecta al gas, no se ha propuesto ningún objetivo de interconexión porque por razones de seguridad del suministro, los Estados miembros ya están obligados a tomar disposiciones en previsión de una situación en que fallase su mayor infraestructura unitaria de gas (la llamada fórmula N-1)” Comunicación de la Comisión “Alcanzar un objetivo del 10% de interconexión” COM(2015) 82 final

al objetivo de seguridad de suministro, ya que como se señalaba antes en el apartado de gas al referirse a la liquidez en los *hubs* de gas y su impacto sobre los precios, no se puede aspirar a un mercado competitivo sin infraestructuras físicas de conexión que permitan que exista liquidez y que se pueda tender a una mayor convergencia de precios spot de gas entre los diferentes Estados miembros.

El objetivo de una mayor interconexión y el cumplimiento de la “5.ª libertad” se articulan en el mercado del gas a través de la ejecución de los proyectos de interés común identificados. A través del trabajo de las distintas iniciativas regionales²⁸⁸, que reúnen a todos los actores del mercado (Gobiernos, reguladores, GRT y otros agentes), se identifican los proyectos de mayor interés para lograr una mejor conexión a nivel regional. En particular, se trata de potenciar los grandes corredores de gas identificados.

1. Funcionamiento de las interconexiones

En primer lugar, hay que distinguir la capacidad de conexión física y la capacidad que realmente se puede ofrecer, que depende de la densidad del mallado de infraestructuras de la red a la que esté conectada la interconexión. Esta cuestión es relevante a la hora de analizar los costes totales de un proyecto concreto de interconexión transfronteriza.

A través de estas interconexiones se dan una serie de flujos contractuales que físicamente se “netean”. Para facilitar los intercambios se crean puntos de interconexión virtuales (“VIPs”) que reúnen los puntos físicos en los que se pueden intercambiar físicamente volúmenes de gas entre 2 zonas adyacentes de entrada y salida (*entry-exit zones*) y que tienen una finalidad comercial: facilitar la contratación de capacidad de los agentes en el mercado. En ellos se ofrecen productos estandarizados de capacidad²⁸⁹ para distintos plazos (anual, trimestral, mensual, diario e intradiario). El objeto de esta armonización es facilitar el intercambio comercial ya que también se pueden negociar estos productos en un mercado secundario.

Los agentes del mercado contratan una determinada capacidad que requieren para transportar físicamente el gas de una zona (zona de balance o *entry-exit zone*) a la contigua (lo que implica el pago de peajes, tanto por salir de una zona como por entrar a la contigua, de acuerdo al diseño de mercado en zonas de entrada y salida). En función de las necesidades, dicha capacidad se contrata a largo o a corto plazo.

Por la naturaleza de estas infraestructuras y el coste de acometer los proyectos, es frecuente que antes de ponerlos en marcha se lleve a cabo un proce-

²⁸⁸ En el caso de España, la Iniciativa Regional del Sur, que agrupa a Francia, Portugal y España.

²⁸⁹ Que puede ser firme, interrumpible o disponible, dando lugar a diferentes alternativas comerciales.

dimiento conocido como “*open-season*” en el que se trata de tantear al mercado y ver cuál es la demanda existente y si ésta justifica comercialmente la ejecución del proyecto. Lo normal es que, para acometer el proyecto, se intente tener una cantidad ya contratada a largo plazo que permita asegurar la rentabilidad para el operador de la red de transporte.

Por último, como se señalaba anteriormente, es necesario que las capacidades de interconexión se den en los dos sentidos, que exista capacidad de flujos bidireccionales ya que, de lo contrario, los mercados se desacoplan al fluir el gas en un único sentido.

2. Situación actual de España

El sistema gasista español se caracteriza por disponer de **acceso a GNL** además del suministro procedente de Argelia a través de gasoducto²⁹⁰. El rasgo más destacable tal vez sea la gran capacidad de las infraestructuras de gas natural licuado (7 terminales²⁹¹)²⁹². Esta dotación de infraestructuras de GNL (el mayor número de plantas) sitúa a España como líder en la UE tanto en capacidad de regasificación (32%) como de almacenamiento (40%) de GNL²⁹³. El potencial de España pasa pues por que el desarrollo de las conexiones internacionales permita maximizar la utilización de la capacidad de regasificación y almacenamiento de GNL (además de las conexiones por gasoducto con Argelia) y convertir a España en un **país de tránsito** del gas hacia el resto de Europa que ofrezca la posibilidad de diversificar el suministro.

En cuanto a la *dotación de infraestructuras de interconexión*, en la actualidad España dispone de 2 interconexiones físicas con Francia (Larrau-Alçay e Irún-Biriatou) y otras 2 con Portugal (Badajoz-Campo Maior y Tuy-Valença do Minho). A efectos comerciales y de operación, las conexiones físicas con Portugal y Francia se han agrupado en lo que se conoce como Puntos de Interconexión Virtuales (“VIPs”).

²⁹⁰ Dos conexiones: una a través de Marruecos con capacidad de 14 bcm/a y el gasoducto MED-GAZ con Argelia con capacidad de 8 bcm/a.

²⁹¹ Plantas: Barcelona, Cartagena, Huelva, Bilbao, Sagunto, Mugaros, Gijón (construcción terminada en 2012, pero aún no operativa). Si se calcula la capacidad de la Península Ibérica en su conjunto habría que añadir la terminal de Sines en Portugal.

²⁹² Esta capacidad se explica por los antecedentes históricos: España se abasteció durante muchos años por gas natural licuado. Sin embargo, en particular desde la puesta en marcha del segundo gasoducto con Argelia (MEDGAZ) en 2011, esta tendencia se ha invertido y en la actualidad llega más gas por gasoducto que por las terminales de GNL, como se puede comprobar en el Anexo sobre el sistema gasista español.

²⁹³ Cifras del catálogo de infraestructuras y servicios de transporte, almacenamiento y regasificación de Enagas. Disponible en: <http://www.enagas.es/stfls/EnagasImport/Ficheros/Comunicacion/Cat%C3%A1logo%20de%20Infraestructuras%20y%20servicios%20de%20transporte,%20almacenamiento%20y%20regasificaci%C3%B3n%20de%20Enag%C3%A1s%20%20%20%20%20%20%20%20%20.pdf>

A pesar de que las capacidades de conexión han mejorado en los últimos años²⁹⁴, la Península Ibérica sigue siendo una “isla energética”. El principal problema es el cuello de botella existente en la interconexión con Francia. La consecuencia fundamental es que el mercado español (y por extensión el Ibérico) está desacoplado del mercado europeo.

Dicho aislamiento impide que en momentos en los que el precio del GNL es más bajo que el del gas suministrado a través de gasoducto se puedan aprovechar oportunidades de arbitraje (siempre que el diferencial de precio sea mayor que los peajes que se deben pagar por atravesar la frontera) trasladando el GNL a mercados al norte y ello se traduce en una mayor demanda de capacidad en sentido S-N (por ejemplo, en las *open-season* celebradas en 2009 y 2010 para las nuevas capacidades de interconexión España-Francia, al existir expectativas de que el precio del GNL sería más bajo en los años posteriores, hubo mayor demanda de capacidad para transportar en sentido S-N).

Por ello, hay que relativizar los análisis de capacidades necesarias que se basan únicamente en el escenario de precios actual. Puede que hoy no exista demanda de capacidad suficiente de celebrarse una *open-season* para evaluar si efectivamente el mercado percibe que existe esa necesidad (no en vano, las condiciones económicas generales han hecho que en los últimos años prácticamente en ninguna de las *open-season* celebradas en Europa hubiera suficiente demanda de capacidad). Pero tampoco se pueden obviar las perspectivas en relación con el GNL para los próximos años. De darse efectivamente un gran aumento de la oferta (incluso de sobrecapacidad), los flujos S-N en la interconexión serían comercialmente atractivos, pero al no haberse llevado a cabo una ampliación de la capacidad no existiría capacidad física para cubrir la demanda. La aspiración de convertir a España en una puerta de entrada del GNL hacia Europa, aprovechando la capacidad de las infraestructuras existentes para regasificar el GNL y enviarlo hacia el norte a través de gasoducto, es materialmente imposible si no existe mayor capacidad de interconexión. De la Estrategia de la UE para el GNL se desprende el deseo de la UE de aprovechar la capacidad ya existente antes de iniciar nuevos y costosos proyectos, lo que respaldaría el argumento español de crear las condiciones materiales necesarias (la capacidad de interconexión) que permitan aprovechar la capacidad de las plantas españolas de GNL. No se debe olvidar que en un contexto de baja utilización media de estas terminales en la UE, los agentes que operan dichas terminales pueden tener incentivos para tratar de limitar la competencia en sus mercados a través de barreras a la competencia como una insuficiente capacidad de interconexión que limite el acceso a “su” mercado de GNL procedente de terminales en otros países.

²⁹⁴ La capacidad de entrada de Francia a España se duplicó de unos 3 bcm a 6 bcm en 2013, con inversiones que permiten un flujo bidireccional también de España a Francia por unos 6 bcm. En total, en los últimos años se ha multiplicado casi por 6 la capacidad de conexión con Francia.

A la inversa (cuando los precios del GNL son más altos que los del gas recibido a través de gasoducto²⁹⁵), la insuficiente capacidad de interconexión y el desacoplamiento de Europa continental suponen una mayor vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios de GNL²⁹⁶ y se traducen en un diferencial de precios mayor respecto a Francia y el resto de Europa, ya que España no puede beneficiarse en la medida suficiente del menor precio del gas suministrado a través de gasoducto.

Superar esta situación pasa por aumentar la capacidad de conexión (en los dos sentidos, para evitar que haya desacoplamiento) y, para ello, el proyecto fundamental es el conocido como **MidCat** (Midi-Cataluña). Se trata de una conexión a través de los Pirineos que de realizarse permitiría aumentar la capacidad de interconexión entre Francia y España hasta 12,7 bcm/a en sentido N-S y hasta 14,3 bcm/a en sentido S-N²⁹⁷.

A pesar de su consideración como PIC tanto en 2013 como en 2015, del hecho de haber recibido financiación de la UE para llevar a cabo estudios y del respaldo político recibido tanto en la Declaración de Madrid de marzo de 2015 como por parte de la Comisión, el proyecto se sigue enfrentando a dificultades significativas para su conclusión definitiva.

En primer lugar, no se puede obviar que las condiciones de mercado actuales no son las mismas que hace algunos años, lo que hace más complicado conseguir compromisos a largo plazo de los usuarios de las infraestructuras que permitan hacer rentables las inversiones (como ocurrió en las *open-season de 2009 y 2010, por ejemplo*).

Asimismo, se debe tener en cuenta el reciente informe²⁹⁸ de la CRE (el regulador francés), que no invita a ser particularmente optimistas sobre las perspectivas, ya que se afirma que de no existir una demanda clara del mercado (que no parece probable en la coyuntura actual) las capacidades de interconexión existentes **bastan²⁹⁹ y son suficientes incluso en el supuesto de una crisis de apro-**

²⁹⁵ Por ejemplo, durante los últimos años, a raíz de la decisión de Japón de parar sus centrales nucleares tras el accidente de Fukushima y del tirón de la demanda de otros países asiáticos, los precios del GNL se elevaron notablemente.

²⁹⁶ El plan decenal de desarrollo de la red de 2015 de ENTSO-G determinó que la Península Ibérica era una zona con falta de integración con el resto de la UE y, por lo tanto, "expuesta a la volatilidad de los precios del GNL en el mercado mundial".

²⁹⁷ Ver Anexo sobre las interconexiones de gas.

²⁹⁸ CRE (2016): "Les interconnexions électriques et gazières en France – Un outil au service de la construction d'un marché européen intégré", Commission de Régulation de l'Énergie, junio de 2016 Disponible en: <http://www.cre.fr/documents/publications/rapports-thematiques/les-interconnexions-electriques-et-gazieres-en-france>

²⁹⁹ "A moins que de nouvelles demandes des acteurs de marché, traduites par des engagements fermes de souscriptions dans le cadre d'une open season ne se manifestent, la CRE considère que les capacités d'interconnexion actuelles permettent de satisfaire les besoins du marché et de sécurité d'approvisionnement des marchés régionaux" CRE (2016) pág. 88.

visionamiento que exigiera recurrir a importaciones de GNL³⁰⁰. Al referirse al MidCat se incide en que sería necesario el refuerzo de la red interna francesa y, debido a su coste³⁰¹, se recuerda la necesidad de un análisis coste-beneficio exhaustivo para poder determinar y cuantificar adecuadamente los beneficios potenciales para cada país afectado para que sean tenidos en cuenta a la hora de repartir³⁰² el coste de financiación del proyecto.

En particular, ese coste se debe a los **refuerzos** que sería necesario hacer en la red francesa (lo que se conoce como *enablers*)³⁰³. Si se pretende imputar todo ese coste adicional al proyecto MidCat, se puede poner en peligro su viabilidad. En realidad, se podría estar tratando de trasladar un coste interno (relacionado con la forma en que se abordaron los proyectos de infraestructuras para conectar las dos zonas de balance³⁰⁴ en Francia³⁰⁵). La CRE se escuda también en la baja utilización de la capacidad en la actualidad. Sin embargo, esta situación se explica por la congestión existente entre las dos zonas de balance de Francia, que traslada una restricción a las posibilidades de la interconexión en la frontera con España³⁰⁶.

Por todo ello, parece que la alternativa más viable y realista en la actualidad es dividir el proyecto en 2 fases y centrar los esfuerzos en una primera fase en que se ampliaría la capacidad física (alcanzando aproximadamente la mitad de capacidad que el proyecto inicial)³⁰⁷ con una inversión mucho más reducida (de unos 470 millones de euros en total).

³⁰⁰ CRE (2016), pág 89.

³⁰¹ Que se estima por encima de los 2.000 millones de euros para la parte francesa CRE (2016) pág.2

³⁰² Siguiendo la metodología CBCA (“*cross border cost allocation*”) prevista para los PIC.

³⁰³ Reforzar todo este corredor este (corredor del Ródano) con 2 proyectos cuyo coste conjunto supera los 1.000 millones de euros. No es parte del MidCat pero se consideran “*enablers*” necesarios para que éste funcione adecuadamente.

³⁰⁴ En Francia existen aún 2 zonas de balance (las “*entry exit zones*” antes mencionadas), actualmente en proceso de fusión para crear una única EEZ nacional.

³⁰⁵ Al diseñar los refuerzos internos necesarios para conectar la zona sur con la norte, se podrían haber abordado proyectos como Eridan (<http://www.grtgaz.com/fr/grands-projets/eridan/>) de manera que, además de cumplir con el objetivo de conectar las dos zonas de balance, permitieran también aprovechar mejor la capacidad de un futuro MidCat.

³⁰⁶ Consultar gráfico explicativo en Anexo 8.

³⁰⁷ No llegaría a una capacidad total de 7,5 bcm pero si potencial recurrente de 3 a 4 bcm todo el año.

VI. CONCLUSIONES

La Unión de la Energía, a pesar de las críticas, es un proyecto joven que aún no ha afrontado sus principales exámenes. Bien es cierto que la diversidad de iniciativas que incorpora plantea el riesgo de fragmentación, lo que exige un especial esfuerzo de coherencia interna entre políticas, en particular en relación con aquellas en las que existen interacciones claras como por ejemplo, el sistema ETS y la situación actual de las renovables.

Existe dicho riesgo también en el nivel de gestión, con una apuesta por la dimensión regional que da lugar a un entramado complejo de funciones y niveles que supone un reto para la gobernanza efectiva.

Por otra parte, el proyecto va a afrontar el mismo reto que todos los intentos anteriores de alcanzar una dimensión más europea en el sector de la energía, consistente en comprobar el alcance de sus poderes frente a las reticencias de los Estados miembros, tradicionalmente recelosos en un sector caracterizado por un fuerte componente regulatorio, con gran peso de los intereses nacionales y que suele ser percibido como estratégico.

No en vano, el propio proyecto nace del impulso de visiones muy diferentes. Desde las posiciones de los países vulnerables ante el suministro del gas ruso, para quienes la Unión de la Energía tendrá éxito o no en función de cómo resuelva dicho problema, hasta países con apuestas muy marcadas por ciertas tecnologías, ya sean las renovables como en el caso del *Energiewende* alemán o la nuclear en el caso de Francia, que necesariamente condicionan sus posiciones y prioridades.

El desafío más complicado tal vez sea el de conciliar simultáneamente los objetivos de suministro seguro, bajo en emisiones y competitivo en precio y, además, conseguir la integración de los mercados al mismo tiempo.

El ejemplo del mercado de la electricidad resulta especialmente interesante porque revela las mencionadas tensiones entre la tradicional pretensión de li-

beralizar el sector y la severa realidad, que muestra que se han dado múltiples intervenciones en los mercados eléctricos en los últimos años. Y lo que es más grave, al hacerse de forma fragmentada y sin diseñar adecuadamente, se da la paradoja de que para paliar los efectos de estas intervenciones probablemente se vaya a tener que intervenir nuevamente. En ocasiones, para cumplir objetivos como el de descarbonización se requiere algún grado de intervención pública. En el sector de la electricidad, las cuestiones complejas a las que hay que dar respuesta, como el apoyo a las renovables o la viabilidad de los mecanismos de remuneración de capacidad, suponen que la Comisión va a tener que definir claramente su posición y revelar la ambición real que hay tras la iniciativa de la Unión de la Energía (y el margen real de acción).

En el sector del gas, la estrategia de diversificación de rutas y la apuesta por el GNL pueden tener buena acogida y respaldo político pero también tienen un coste más elevado. Es fundamental que el desafío de seguridad de suministro se aborde con un enfoque estratégico a largo plazo que plantee cuáles van a ser los retos de la UE y cuál es la manera más eficiente y sencilla de afrontarlos, teniendo en cuenta las interconexiones internas, la eficiencia y el aprovechamiento de las capacidades ya existentes. Precisamente, un ámbito tan sensible como es el de la seguridad de suministro va a ser una buena prueba para evaluar si se va consolidando un espíritu de solidaridad y confianza entre países vecinos con algún tipo de cesión de soberanía en forma de capacidad de gestión de estas situaciones.

En relación con las interconexiones, hay que valorar positivamente el **impulso político** de los últimos años. Sin duda, factores exógenos han contribuido a reforzar la percepción de la vinculación entre las interconexiones y la seguridad de suministro (en particular en el centro y este de Europa, por los problemas de suministro de gas), permitiendo que se empatice más que en el pasado con la posición de aislamiento de España. El principal problema de España está localizado en la frontera con Francia tanto para gas como para electricidad.

La cuestión es si esta ventana de oportunidad en la que la Comisión parece decidida a impulsar los proyectos podrá realmente ofrecer resultados tangibles. La experiencia española en esta cuestión obliga a ser cuanto menos cautos. En este sentido, el optimismo que rodeó a la Declaración de Madrid probablemente haya agotado su efecto a juzgar por la posición adoptada por el regulador francés recientemente. Si bien se pueden contrarrestar buena parte de sus argumentos desde una argumentación sólida (como se acostumbra a hacer ya en el largo camino que padecen muchos Proyectos de Interés Común), es especialmente significativo que se manifieste tan claramente en contra de los proyectos de interconexión con España, más aún teniendo en cuenta la posición actual de la Comisión.

Además de problemas “tradicionales” que pueden aparecer, como las consecuencias de los proyectos para el medio ambiente, también pueden influir otras

cuestiones coyunturales (como, por ejemplo, la celebración de elecciones). En cualquier caso, se debe tener presente que, a pesar de que los análisis coste-beneficio arrojan resultados netos positivos, se trata de proyectos extraordinariamente caros, en los que a veces existe una diferencia notable de costes entre el lado español y el francés, relacionada con un tema complejo como es el de los refuerzos. Refuerzos internos que acaban suponiendo porcentajes muy elevados de la inversión y que en ocasiones hieren de muerte a los proyectos antes de que lleguen a concretarse. Un enfoque pragmático puede llevar a la Comisión a decantarse por proyectos de coste más modesto pero con importantes réditos políticos. No hay que olvidar que, a pesar de que se predique el principio de solidaridad y el hecho de que los beneficios de estas interconexiones tienen efectos sobre muchos más países, no siempre se perciben los costes asociados a los proyectos desde una óptica “europea” sino que se tiende a pensar en costes y beneficios en términos nacionales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACER (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*):
 - *Decisión 01/2014 de agosto de 2014, de 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Acts_of_the_Agency/Individual%20decisions/ACER%20Individual%20Decision%2001-2014.pdf*
 - *“Energy Regulation: A Bridge to 2025 Conclusions Paper”*. 19 de septiembre de 2014. Disponible en: http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/sd052005/supporting/20document_to_acer_recommendation_05-2014-energy_regulation_a_bridge_to_2025_conclusions_paper.pdf
 - *“European Gas Target Model review and update”*. Enero de 2015. Disponible en: http://www.acer.europa.eu/events/presentation-of-acer-gas-target-model-/documents/european_gas_target_model_review_and_update.pdf
 - *“Report on Congestion at IPs in 2015”*. 31 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.acer.europa.eu/official_documents/acts_of_the_agency/publication/acer2016reporto_congestionatipsin2015.pdf
- AISSAOUI, A. (2013). “Algeria’s Natural Gas Policy: Beware of the Egypt Syndrome!” *Apicorp Economic Commentary*, Vol. 8, nº 7. Julio 2013. Disponible en: http://www.apic.com/Research/Commentaries/2013/Commentary_V8_N7_2013.pdf
- AOUN, M.C. y RUTTEN, D. (2016) “*EU Security of Gas Supplies: Solidarity runs Through the Pipeline*”. IFRI (Institut Français des Relations Internationales) y CIEP (Clingendael International Energy Programme). Disponible en: <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/security-gas-supplies-solidarity-runs-through-pipeline>
- BUCHAN, D. y KEAY, M. (2015): *Europe’s Long Energy Journey: Towards an Energy Union*. Oxford. Oxford University Press (*Oxford Institute for Energy Studies*). Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/shop/europes-long-energy-journey-towards-an-energy-union/>

- CECA (1955) *Resolución adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CECA con ocasión de la Conferencia de Messina (1-3 junio 1955)*. Disponible en: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/d1086bae-0c13-4a00-8608-73c75ce54_fad/publishable_en.pdf
- CHRISTIE, E. H. y otros (2011). “Vulnerability and Bargaining Power in EU-Russia Gas Relations”. *FIW-Research Reports* 2010/11 N° 03. Marzo de 2011. The Vienna Institute for International Economic Studies. Disponible en: http://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Studienpool_II/03.ResearchReport.Christie_etal.VulnerabilityandBargainingPowerinEU-RussiaGasRelations.pdf
- COMISIÓN EUROPEA:
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*. COM (2011) 112 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hoja de ruta de la Energía para 2050*. COM (2011) 885 final. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0885_/com_com\(2011\)0885_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0885_/com_com(2011)0885_es.pdf)
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía*. COM (2012) 663 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0663&from=ES>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 28 de mayo de 2014, *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*. COM (2014) 330 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=CELEX:52014dc0330&from=es>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la *Capacidad de reacción a corto plazo del sistema de gas europeo. Preparación ante posibles perturbaciones en el suministro de gas procedente del este durante el otoño y el invierno de 2014-2015*. COM (2014) 654 final. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-654-ES-F1-1.PDF>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Programa de trabajo de la Comisión para 2015 - Un nuevo comienzo*. COM (2014)

- 910 final. Disponible en: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_es.pdf
- Comunicación de la Comisión, *Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020*. (2014/C 200/01). Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=CELEX:52014xc0628\(01\)&from=es](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/pdf/?uri=CELEX:52014xc0628(01)&from=es)
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. COM (2015) 80 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=CELEX:52015dc0080>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Paquete sobre la Unión de la Energía. Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10 % - Preparación de la red eléctrica europea de 2020*. COM (2015) 82 final. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5bfdc21-bdd7-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0009.02/doc_1&format=pdf
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía*. COM (2015) 339 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex%3a52015dc0339>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Lanzamiento de un proceso de consulta pública sobre la nueva configuración del mercado de la energía*. COM (2015) 340 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex:52015dc0340>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento del gas*. COM (2016) 49 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016DC0049>
 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración*. COM (2016) 51 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-51-ES-F1-1.PDF>
 - Decisión de la Comisión 2003/796/EC, de 11 de noviembre de 2003, por la que se establece el Grupo de organismos reguladores europeos de la

electricidad y el gas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32003D0796>

- Decisión de Ejecución (UE) 2015/1960 de la Comisión, de 29 de octubre de 2015, sobre el establecimiento de las listas anuales de prioridades de 2016 para la elaboración de códigos de red y de directrices. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex:32015d1960>
- Propuesta de Decisión sobre acuerdos intergubernamentales en material de energía. COM (2016) 53 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-53-ES-F1-1.PDF>
- Comunicado de prensa de la Comisión Europea, *Transformar el sistema energético de Europa-El paquete de verano de la Comisión lidera el camino. 15 de julio de 2015. Disponible en:* http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5358_es.htm
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 994/2010 sobre la seguridad del suministro de gas. COM (2016) 52 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-52-ES-F1-1.PDF>
- Informe de la Comisión. *Informe intermedio de la investigación sectorial sobre los mecanismos de capacidad. C (2016) 117 final. Disponible en:* http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/capacity_mechanism_report_es.pdf
- Informe sobre la aplicación del Reglamento (UE) 994/2010 y su contribución a la solidaridad y a la preparación frente a trastornos en el suministro de gas en la UE SWD (2014) 325 final. Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/SWD%202014%20325%20Implementation%20of%20the%20Gas%20SoS%20Regulation%20en.pdf>
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre la aplicación de la Decisión 994/2012/UE. COM (2016) 54 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0054>
- Libro Blanco: “Hoja de ruta hacia un espacio único de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”. COM (2011) 144. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:en:PDF>

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y PARLAMENTO EUROPEO:

- Directiva 2004/67/CE del Consejo de 26 de abril de 2004 relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0067&from=ES>
- Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/C. *Disponible en:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/all/?uri=celex:32009l0028>
- Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. Disponible en : <https://www.boe.es/doue/2009/211/L00055-00093.pdf>
- Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2009/211/L00094-00136.pdf>
- Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014, relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0094>)
- Reglamento (CE) 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=oj:l:2009:211:0036:0054:es:pdf>
- Reglamento (UE) 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:ES:PDF>
- Reglamento (UE) 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=oj:l:2011:326:0001:0016:es:pdf>
- Reglamento (UE) 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2013 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión n.º 1364/2006/

CE y se modifican los Reglamentos (CE) n° 713/2009, (CE) n° 714/2009 y (CE) n.° 715/2009. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex:32013r0347>

- Decisión n.° 994/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía. Disponible en: <http://www.boe.es/doue/2012/299/L00013-00017.pdf>
- CONSEJO EUROPEO (2011). *Conclusiones del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011. EUCO 2/1/11 REV 1*. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/119193.pdf
- CONSEJO EUROPEO (2014). *Conclusiones del Consejo Europeo de 27 de junio de 2014. EUCO79/14*. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/143491.pdf
- EGEA KRAUEL, J.M. y TRIGUEROS GARCIA, E. (2015). “Perspectivas para el gas natural en Europa. Relevancia del sistema gasista español para la Unión de la Energía”. Cuadernos de Energía (*Club Español de la Energía*), n.° 46, pp. 36-38. Disponible en: https://www.enerclub.es/frontnotebookaction/biblioteca_/publicaciones_enerclub/cuadernos/caritculos46
- ENTSO-E (2014). *Ten-Year Network Development Plan 2014*. Disponible en: https://www.entsoe.eu/major-projects/ten-year-network-development-plan/tyndp-2014/documents/tyndp2014_final.pdf
- ENTSO-E (2015). *Where the Energy Union starts: regions, executive paper*. Disponible en: https://www.entsoe.eu/Documents/Publications/vision/entsoe_vision04_regions_web.pdf
- ENTSO-E (2015). *Response to EC Consultation on Market Design. 8 de octubre de 2015*. Disponible en: <https://www.entsoe.eu/news-events/announcements/announcements-archive/pages/news/entso-e-responds-to-ec-consultations-on-market-design.aspx>
- ENTSO-E (2016). *Regional cooperation and governance in the electricity sector, Policy Paper*. Disponible en: <https://www.entsoe.eu/publications/position-papers/position-papers-archive/Pages/Position%20Papers/Regional-cooperation-and-governance-in-the-electricity-sector.aspx>
- FINANCIAL TIMES (2015). “Brussels seeks power to vet member states’ gas deals with Russia”, 25 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/d8c083fa-c36a-11e5-b3b1-7b2481276e45.html#axzz4IgKhgPd>
- GAZPROM (2014), Nota de prensa “Russia and China signed the biggest

- contract in the history of Gazprom”. Disponible en: <http://www.gazprom.com/press/news/2014/may/article191451/>
- GENOESE, F., DRABIK, E. y EGENHOFER, C. (2016) “*The EU power sector needs long-term price signals*”, Informe CEPS. Disponible en: <https://www.ceps.eu/publications/eu-power-sector-needs-long-term-price-signals>
 - GONZÁLEZ FINAT, A. (2015). “Agencia para la Cooperación de los Reguladores de Energía (ACER): cinco años ya”. Cuadernos de Energía (*Club Español de la Energía*), n° 45, pp. 49-54. Disponible en: http://www.enerclub.es/frontNotebookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Cuadernos//Cuaderno_de_Energia_N_45;jsessionid=FE3800A8D3385ED723EF24BCE8EBCDA6
 - HEATHER, P. (2015) “The evolution of European gas traded hubs”, *Oxford Institute for Energy Studies*, diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/NG-104.pdf>
 - KEAY, M. (2016): “Electricity markets are broken—can they be fixed?” *Oxford Institute for Energy Studies*. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Electricity-markets-are-broken-can-they-be-fixed-EL-17.pdf>
 - KEYAERTS, N. (2016) “Economic principles for coordinated reactions to gas supply disruptions: First appraisal of the 2016 package on sustainable energy security”, *Policy brief, Florence School of Regulation*, European University Institute. Abril de 2016.
 - LEAL-ARCAS, R. (2016). *The European Energy Union. The quest for secure, affordable and sustainable energy*. Deventer. Claeys & Castells.
 - LEAL-ARCAS, R., ALEMANY RÍOS, J. y GRASSO, C. (2015). “The European Union and its energy security challenges: engagement through and with networks”. *Contemporary Politics*. Vol. 21, (3) pp. 273-293. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13569775.2015.1061242>
 - LÉAUTIER, T. y CRAMPES C. (2016). “Liberalisation of the European electricity markets: a glass half full”. *Florence School of Regulation*, European University Institute. Disponible en: <http://fsr.eui.eu/liberalisation-european-electricity-markets-glass-half-full/>
 - OCDE (2012) “*Nuclear Energy and Renewables System Effects in Low-carbon Electricity Systems*”. Estudio de la OCDE y NEA (*Agencia de Energía Nuclear de la OCDE*). Disponible en: <https://www.oecd-nea.org/ndd/pubs/2012/7056-system-effects.pdf>
 - PALLE, A. (2013): “Regional dimensions to Europe’s energy integration”. *Oxford Institute for Energy Studies*, octubre de 2013. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/10/Regional-dimensions-to-Europe-s-energy-integration.pdf>

www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/11/SP-29.pdf

- PIRIS, J.C., (2010): *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- REQUEJO SIGÜENZA, F. (2015): “La Reforma del Mercado Eléctrico Europeo”. Cuadernos de Energía (*Club Español de la Energía*), n.º 44, pp. 35-53. Disponible en: https://www.enerclub.es/frontnotebookaction/biblioteca_/publicaciones_enerclub/cuadernos/articulos_cuaderno_de_energia_nro_44
- ROBINSON, D. (2015): “*The scissors Effect- How structural trends and government intervention are damaging the major European electricity companies and affecting consumers*”. Paper de OIES (Oxford Institute for Energy Studies). Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/08/EL-14.pdf>
- SCHUBERT, S., POLLAK, J. y KREUTLER, M. (2016): *Energy Policy of the European Union*. Londres. Macmillan Education-Palgrave.
- SIMON, F. (2016). “Member states challenge regional gas solidarity plan”, *Euractiv*, 6 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/member-states-challenge-regional-gas-solidarity-plan/>
- SMEDLEY, M. (2016). “Belgium Wary of EU Gas Security Proposal” *Natural Gas Europe*, 18 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.naturalgaseurope.com/belgium-wary-of-eu-gas-security-proposal-29085>
- SIOSHANSI, F.P. (2014). *Distributed Generation and its implications for the Utility Industry*. Elsevier Academic Press.
- TAGLIAPIETRA, S. y ZACHMANN, G. (2016) “Rethinking the security of the European Union’s gas supply”, Bruegel Policy contribution Issue 2016/01, enero de 2016.
- WARD, J. AND DARCY, S. (2014). *Household Electricity Demand-Side participation in the GB Electricity Markets*. Londres. Sustainability First – Paper 12 (July). Disponible en: <http://www.sustainabilityfirst.org.uk/images/publications/gbelec/sustainabilityfirstpaper12householdelectricitydemand-sideparticipationinthegbelectricitymarkets-31july2014final.pdf>
- YAFIMAVA, K. (2013) “The EU Third Package for Gas and the Gas Target Model: major contentious issues inside and outside the EU”, *Oxford Institute for Energy Studies*, Abril de 2013. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/publications/the-eu-third-package-for-gas-and-the-gas-target-model-major-contentious-issues-inside-and-outside-the-eu/>

VIII. MATERIAL ADICIONAL CONSULTADO Y OTROS RECURSOS

A. MATERIAL ADICIONAL

- BERGASA CÁCERES, F. (2015) “La reforma del Gas: por un sector económicamente sostenible”. Cuadernos de Energía (*Club Español de la Energía*), n.º 44, pp.74-76 Disponible en: https://www.enerclub.es/front-NotebookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Cuadernos/Cuaderno_de_Energia_N_44.
- BUCHAN, D. y KEAY, M. (2015): Europe’s ‘Energy Union’ plan: a reasonable start to a long journey. (*Oxford Institute for Energy Studies*). Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Europes-Energy-Union-plan-a-reasonable-start-to-a-long-journey.pdf>.
- BUCHAN, D. y KEAY, M. (2015): Europe’s Energy Union – a problem of governance. (*Oxford Institute for Energy Studies*). Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Europes-Energy-Union-a-problem-of-governance.pdf>.
- CEER: “*Annual report 2015*” http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/ANNUALREPORTS/AR/AR2015_Final.pdf.
- CGSP (*Commissariat général à la stratégie et à la prospective*) “: *Crisis of the European Electricity System Diagnosis and possible ways forward*”. (2014). http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/archives/CGSP_Report_European_Electricity_System_030220141.pdf.
- CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA (2011). *Asuntos relevantes de la energía en España: Estudio de la situación actual y propuestas de futuro*. Madrid. Disponible en: https://www.enerclub.es/frontBookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Libros_y_articulos/Asuntos_relevantes_de_la_energia_en_Espana_estudio;jsessionid=7DBA1A061213D9654C1B3AA36C9F6326

- COMISIÓN EUROPEA:
 - Respuestas de los *stakeholders a la consulta pública de la Comisión sobre el diseño del mercado eléctrico*. Carpeta disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Replies.zip>
 - Respuestas de los *stakeholders a la consulta pública de la Comisión sobre una nueva Directiva de renovables para después de 2020*. Carpeta disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Publishable%20responses.zip>
 - Pautas para los esquemas de apoyo a renovables. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/support-schemes>
 - *Study on regulatory incentives for investments in electricity and gas infrastructure projects. Final report*. http://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/MJ0614081ENN_002.pdf
 - Países de origen del gas: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/supplier-countries>
 - Rutas de abastecimiento: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/imports-and-secure-supplies/gas-and-oil-supply-routes>
 - Códigos de red de gas: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/wholesale-market/gas-network-codes>
- CRAMTON, P.; OCKENFELS, A. y STOFT, S. (2013). “Capacity Market Fundamentals” http://stoft.com/wp-content/uploads/2013-05_Cramton-Ockenfels-Stoft_Capacity-market-fundamentals.pdf
- CRUCIANI, M. (2015). “Réseaux électriques et transition énergétique en Europe” <http://www.ifri.org/fr/publications/enotes/notes-de-lifri/reseaux-electriques-transition-energetique-europe>
- DE LA FLOR GARCÍA, F. (2014) “Los modelos retributivos de la actividad de transporte de gas. El modelo del RDL 8/2014 y la Ley 18/2014”. Cuadernos de la Energía. (*Club Español de la Energía*), nº 43, pp.92-100. Disponible en: http://www.enerclub.es/frontNotebookAction/Biblioteca/Publicaciones_Enerclub/Cuadernos/Cuaderno_de_Energia_N_43
- ECOFYS et al. (2014). “Experience with renewable electricity (RES-E) support schemes in Europe”. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_design_features_of_supportschemes.pdf
- EEA/*European Environment Agency* (2015). Overview of the European energy system. 4 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/overview-of-the-european-energy-system-3>

- ENAGAS. Códigos de red europeos. 1 de septiembre de 2016. http://www.enagas.es/enagas/es/MarcoRegulatorio/Codigos_de_Red_Europeos
- ENTSO-E (2015): “*Market design for demand side response*”. https://www.entsoe.eu/Documents/Publications/Position%20papers%20and%20reports/entsoe_pp_dsr_web.pdf
- EURELECTRIC:
 - “*Network tariffs*”, position Paper, marzo de 2016. Disponible en: http://www.eurelectric.org/media/268408/network_tariffs__position_paper_final_as-2016-030-0149-01-e.pdf
 - “*Retail pricing for a cost effective transition*”. Disponible en: http://www.eurelectric.org/media/282159/retail_pricing_for_a_cost-effective_transition-lr-2016-2500-0008-01-e.pdf
 - *Integrating intermittent renewables sources into the EU electricity system by 2020: challenges and solutions*. Disponible en: http://www.eurelectric.org/media/45254/res_integration_paper_final-2010-030-0492-01-e.pdf
 - “*Making sense of your electricity bill*”. Disponible en: <http://www.eurelectric.org/media/263667/making-sense-of-your-electricity-bill-final-23-02-2016-2016-2500-0003-01-e.pdf>
 - “*Consultation on the preparation of a new Renewable Energy Directive for the period after 2020*”. Disponible en: http://www.eurelectric.org/media/258017/res_cons_final_10_february-2016-2100-0001-01-e.pdf
 - “*Myths and realities of European retail markets*”. Disponible en: <http://www.energiaysociedad.es/ficha/myths-realities-of-european-electricity-retail-markets>
- EUROGAS:
 - Posición sobre Mercado Interior de la Energía: <http://www.eurogas.org/policy-areas/internal-energy-market/> http://www.eurogas.org/uploads/media/Internal_market_13PP011_-_Eurogas_Position_Paper_on_the_Internal_Energy_Market_-_24.01.13.pdf
 - Respuesta a consulta de la Comisión sobre acuerdos intergubernamentales: http://www.eurogas.org/uploads/media/15CR440_-_Eurogas_response_to_DG_ENERGY_s_Consultation_on_the_review_of_the_Intergovernmental_Agreements_Decision.pdf
 - “*Current issues in the internal European gas market*”. Disponible en: http://www.clingendaenergy.com/inc/upload/files/03_eurogas_blakey_ciep_gas_day_2013.pdf

- EUROSTAT: Estadísticas sobre consumo de gas natural. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Natural_gas_consumption_statistics
- EWEA (*European Wind Energy Association*): “*The Economics of Wind Energy*” (2009). http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/reports/Economics_of_Wind_Energy.pdf
- FLORENCE SCHOOL OF REGULATION:
 - “*The potential of distributed energy resources to tackle climate change*”. Disponible en: <http://fsr.eui.eu/publications/energy-resources-climate-change/>
 - “*A conceptual framework for the evolution of the operation and regulation of electricity transmission systems towards a decarbonized and increasingly integrated electricity system in the EU*”. Disponible en: <http://fsr.eui.eu/Documents/ResearchReport/Energy/2015/FSR-Report-Electricity-TSOs-Future.pdf>
- GLACHANT, J.M. *et al.* (2012) “*A new architecture for EU of supply*” Disponible en: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/22637>
- HENDERSON, J. (2016): *Gazprom – Is 2016 the Year for a Change of Pricing Strategy in Europe? (Oxford Institute for Energy Studies)*. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/02/Gazprom-Is-2016-the-Year-for-a-Change-of-Pricing-Strategy-in-Europe.pdf>
- HILDMANN, M., ULBIG, A. y ANDERSSON, G. (2014) *Revisiting the Merit-Order Effect of Renewable Energy Sources*. Disponible en: <https://arxiv.org/pdf/1307.0444.pdf>
- INTERNATIONAL GAS UNION (2016): LNG world report 2016. Disponible en: <http://www.igu.org/publications/2016-world-lng-report>
- IRENA (*International Renewable Energy Agency*) (2016): *Scaling up variable renewable power: The role of grid codes*. (2016).
- KEMA y COWI (2013): *Study on entry exit regimes in gas*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/201307-entry-exit-regimes-in-gas-parta.pdf>
- LEIGH, Michael, “*A subsea Mediterranean pipeline does not look viable*”. FT. 5 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/06e3df88-7b15-11e4-87d4-00144feabdc0.html#axzz3KtausjV3>
- NARBEL, P (2014) *Rethinking how to support intermittent renewables*, discussion paper, Norges Handelshoyskole (*Norwegian School of Economics*). Disponible en: http://d.repec.org/n?u=RePEc:hhs:nhhfms:2014_017&r=ene
- PARLAMENTO EUROPEO. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583810/EPRS_IDA\(2016\)583810_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583810/EPRS_IDA(2016)583810_EN.pdf)

- PETITET, M., FINON, D. y JANSSEN, T. (2016). “Ensuring capacity adequacy during energy transition in mature power markets: a social efficiency comparison of scarcity pricing”. *Chaire European Electricity Markets, Fondation Paris-Dauphine*. 5 de febrero de 2016. <http://www.ceem-dauphine.org/working/en/ENSURING-CAPACITY-ADEQUACY-DURING-ENERGY-TRANSITION-IN-MATURE-POWER-MARKETS-A-Social-Efficiency-Comparison-of-Scarcity-Pricing-a>
- REE (2014). *La operación del sistema eléctrico para Dummies*. Disponible en: <http://www.ree.es/es/publicaciones/2014/04/la-operacion-del-sistema-electrico-para-dummies>
- REE (2016). *Informe del sistema eléctrico español 2015*. Disponible en: <http://www.ree.es/es/estadisticas-del-sistema-electrico-espanol/informe-anual/informe-del-sistema-electrico-espanol-2015>
- REE (2015). Operación del sistema eléctrico. Gestión de demanda. <http://www.ree.es/es/actividades/operacion-del-sistema-electrico/gestion-de-demanda>
- RITTER, A. (2011): “*The EU’s Gas Security of Supply: Risk Analysis and Management*”. College of Europe. Disponible en: <https://www.coleurope.eu/research-paper/eus-gas-security-supply-risk-analysis-and-management>
- SLAUGHTER, A. (2016): Almacenamiento de electricidad. Tecnologías, impacto y perspectivas. Cuadernos de Energía. *Club de la Energía*) n.º 48, pp. 57-65. Disponible en: https://www.enerclub.es/frontNotebookAction/Biblioteca_Publicaciones_Enerclub/Cuadernos/ArtiCE_47
- SOLAR POWER EUROPE (<http://www.solarpowereurope.org/insights/policy-papers/>)
- STERN, J. y ROGERS, H. (2014): *The Dynamics of a Liberalized European Gas Market: Key determinants of hub prices, and roles and risks of major players*. Disponible en: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/12/NG-94.pdf>
- TARRADELLAS ESPUNY, F. “El nuevo paquete de seguridad de aprovisionamiento energético”. Comisión Europea. <https://www.enerclub.es/file/JYZr7CfwJQxG7-0ggHlozQ>
- VALLÉS, M., FRÍAS P. Y GÓMEZ T. (2015). *Regulatory and Market Framework Analysis*. Working document. INDUSTRE.
- WYNS, T. y KHATCHADOURIAN, A. (2015). “Situational analysis of EU Renewable Energy legislation”. Working Paper prepared in relation to the conference “The 2020 Strategy Experience: Lessons for Regional Cooperation, EU Governance and Investment”. Berlin. IES (Institute for European Studies).

- YUNTA HUETE, R. (2014). “La implantación del Código de red europeo sobre el balance de gas”. COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. 19 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.enagas.es/stfls/ENAGAS/Gesti%C3%B3n%20T%C3%A9cnica%20del%20Sistema/DSAO%20Ing%20s/9.%20Ponencia.pdf>
- ZACHMANN, G. (2015): The European Energy Union: Slogan or an Important Step towards Integration? <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11495.pdf>

B. ARTÍCULOS DE PRENSA

- Cinco Días. “La UE establece que las ayudas a las renovables se subastan”. 9 de abril de 2014: http://cincodias.com/cincodias/2014/04/09/empresas/1397050378_890204.html
- Cinco Días. “La UE declara ayuda de Estado los recargos de la tarifa para renovables”. 6 de septiembre de 2016. http://cincodias.com/cincodias/2016/05/10/empresas/1462902118_901502.html
- El País: “Pros y contras del autoconsumo eléctrico” http://economia.el-pais.com/economia/2015/06/24/actualidad/1435163869_581409.html
- The Energy Post. “EU electricity market redesign: a protean moment”, 3 de Julio de 2015. <http://www.energypost.eu/eu-electricity-market-redesign-protean-moment/>
- The Energy Post. “Why the EU’s electricity market redesign misses the mark”. 6 de abril de 2016. <http://www.energypost.eu/eus-electricity-market-redesign-misses-mark/>
- The Energy Post. “How to support renewables in Europe”. 28 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.energypost.eu/support-renewables-europe/>
- The Energy Post. “Nord Stream 2: a bad deal for Germany and Eastern Europe” 11 de Julio de 2016. Disponible en: <http://www.energypost.eu/nord-stream-2-bad-deal-germany-eastern-europe/>
- FT: “A cap on Gazprom’s ambitions” <http://www.ft.com/cms/s/0/75027894-cd24-11e2-90e8-00144feab7de.html#axzz4JRC9oYXr>
- FT: “The economics of South Stream have long been nonsensical” <http://www.ft.com/cms/s/0/06f1c3aa-7b15-11e4-87d4-00144feabdc0.html#axzz3KtausjV3>
- The Economist: “Natural gas. Step on it”, 30 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21689644-it-will-take-time-fragmented-market-verge-going-global-step>

- Bloomberg: “*Brexit a boost for Dutch in battle with UK to rule gas trading*”, 30 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-30/brexit-a-boost-for-dutch-in-battle-with-u-k-to-rule-gas-trading>
- Reuters: “*Britain loses Europe’s gas trading Crown to the Netherlands*”, 12 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/gas-trade-europe-idUSL5N0RD22U20140912>

C. CONFERENCIAS Y CHARLAS (VÍDEOS DISPONIBLES EN LÍNEA)

- “Retos de los mercados para la descarbonización: Tecnología y Economía” Debate organizado el 24 de mayo de 2016 por la Real Academia de Ingeniería, junto con el Colegio Nacional de Ingenieros del ICAI, Endesa, Gas Natural Fenosa, Iberdrola y la Universidad Pontificia Comillas, dentro del Ciclo de debates sobre “La energía y la ingeniería al servicio de la Sociedad”. Vídeo de la sesión disponible en: <http://www.raing.es/es/actividades/retos-de-los-mercados-para-la-descarbonizaci-n-tecnolog-y-econom>
- Club Español de la Energía: Seminario “La integración y nuevo diseño de los mercados eléctricos europeos” 21 de enero 2016: <https://www.youtube.com/watch?v=gyXB261TwvE>
- Club Español de la Energía: conferencia “Generación distribuida y autoconsumo” 3 de febrero 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=1AHlk7xjfZ0>
- Club Español de la Energía: presentación libro “Interconexiones eléctricas y gasistas” celebrada el marzo 2016 en Madrid https://www.youtube.com/watch?v=OadkO_g_Kj0
- Club Español de la Energía: *Speaker Corner. Energy Technology Perspectives* 27 de junio 2016. <https://www.youtube.com/watch?v=JeujrtcF8Ro>
- Club Español de la Energía: presentación del documento de la IEA “Medium-Term Gas Market Report 2016” 5 de julio de 2016 <https://www.youtube.com/watch?v=mVCMoRS5VoQ>
- Fundación f2E: “Jornada: Europa, retos energéticos tras 30 años de España en la Unión Europea el mercado eléctrico europeo” 17 de septiembre 2015. (Presentaciones disponibles en pdf en (<http://www.f2e.es/es/retos-energeticos-tras-30-anos-de-espana-en-la-union-europea>))
 - La Unión Energética (Comisión Europea) <https://www.youtube.com/watch?v=ec-7BhJqNYE>
 - El Mercado Eléctrico Único (OMIE): <https://www.youtube.com/watch?v=c6Tc9eyptc4>

- Las interconexiones eléctricas europeas (REE) <https://www.youtube.com/watch?v=WWEsAtzhQ0E>
- Las interconexiones gasistas europeas (Enagás) <https://www.youtube.com/watch?v=pWM7YSvSGCc>
- Las interconexiones gasistas europeas (Saggas) <https://www.youtube.com/watch?v=IZJCNgSJo5U>
- Fundación f2E: jornada “Europa, hacia el mercado energético único. Directiva eficiencia energética 2012/27/UE” <https://www.youtube.com/watch?v=v7FUGV5RjQc>
- Fundación f2E: jornada “Presente y futuro de los sistemas de almacenamiento eléctrico con baterías”: Introducción a los sistemas de almacenamiento de energía <https://www.youtube.com/watch?v=8YxsfaJnx6g>
- Energy technology perspectives: <https://www.youtube.com/watch?v=JeujrtcF8Ro>

D. ENTREVISTAS PERSONALES

Para elaborar la presente memoria, se han mantenido entrevistas con personal de RED ELÉCTRICA ESPAÑOLA, ENAGÁS, ACCIONA RENOVABLES, IBERDROLA, COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

IX. ANEXOS

ANEXO 1: Evolución de la regulación europea relativa a la creación del MIE

"Primer paquete"	"Segundo paquete"	"Tercer paquete"
<p>Directiva 1998/30/CE Normas comunes para el Mercado Interior del Gas</p>	<p>Directiva 2003/55/CE Normas comunes para el Mercado Interior del Gas</p> <p>Reglamento 1775/2005 Condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural</p>	<p>Directiva 2009/73/CE Normas comunes para el Mercado Interior del Gas</p> <p>Reglamento 715/2009 Condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural</p> <p>Reglamento 713/2009 Creación de una Agencia para la cooperación de los reguladores energéticos (ACER)</p>
<p>Directiva 1996/92/CE Normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad</p>	<p>Directiva 2003/54/CE Normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad</p> <p>Reglamento 1228/2003 Condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad</p>	<p>Directiva 2009/72/CE Normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad</p> <p>Reglamento 714/2009 Condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad</p>

Fuente: Enagás y REE

ANEXO 2:

Artículo 194 TFUE:

1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros:

- a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía;
- b) garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión;
- c) fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y
- d) fomentar la interconexión de las redes energéticas.

2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, establecerá las medidas mencionadas en ese apartado cuando sean esencialmente de carácter fiscal

ANEXO 3:

Marco de Actuación en Materia de Clima y Energía hasta 2030

“Realizar un mercado interior de la energía plenamente funcional y conectado

4. El Consejo Europeo ha señalado la capital importancia de dotarse de un mercado interior de la energía que funcione plenamente y esté plenamente conectado. Recordando las Conclusiones de marzo de 2014 sobre la realización de este mercado, el Consejo Europeo ha destacado que urge movilizar todos los medios para alcanzar tal objetivo. Después de 2020 seguirá siendo prioritario evitar las interconexiones inadecuadas de los Estados miembros con las redes europeas de gas y electricidad y garantizar el funcionamiento sincrónico de los Estados miembros dentro de las redes continentales europeas, tal como prevé la Estrategia Europea de Seguridad Energética. En este contexto, el Consejo Europeo ha decidido lo siguiente:

- la Comisión Europea, respaldada por los Estados miembros, tomará medidas urgentes para alcanzar un objetivo mínimo del 10 % de las interconexiones de **electricidad** existentes con carácter de urgencia y a más tardar en 2020, al menos para los Estados miembros que no hayan logrado un nivel mínimo de integración en el mercado interior de la energía, que son los Estados Bálticos, Portugal y España, y para los Estados miembros que constituyen el principal punto de acceso de estos Estados al mercado interior de la energía. La Comisión supervisará los avances e informará al Consejo Europeo en relación con todas las posibles fuentes de financiación, incluso las posibilidades de financiación de la UE, para garantizar el cumplimiento de dicho objetivo del 10 %. En este sentido, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente propuestas, si procede, incluso sobre financiación, dentro de los límites de los instrumentos pertinentes del marco financiero plurianual. Recordando las Conclusiones de los Consejos Europeos de marzo y junio, en los que se destacó la necesidad de garantizar la plena participación de todos los Estados miembros en el mercado interior de la energía, la Comisión informará de ello regularmente al Consejo Europeo, con la **finalidad de alcanzar un objetivo del 15 % en 2030**, tal como propone la Comisión. Ambos objetivos se alcanzarán mediante la ejecución de proyectos de interés común;
- los Estados miembros y la Comisión facilitarán la ejecución de los proyectos de interés común, incluidos los que se definen en la Estrategia Europea de Seguridad Energética que conectan, en particular, los Estados

Bálticos, España y Portugal con el resto del mercado interior de la energía, y velarán por que tengan la máxima prioridad y se finalicen a más tardar en 2020. Se prestará especial atención a las partes más remotas o peor conectadas del mercado único, como Malta, Chipre y Grecia. En ese contexto, el Consejo Europeo acoge con satisfacción, como primer paso, la reciente estrategia común de los gestores de redes de transporte de desarrollar las interconexiones de la Península Ibérica con el mercado interior de la electricidad, con proyectos concretos destinados a aumentar la capacidad. El Consejo Europeo insta a ejecutar la estrategia y anima a los gestores de redes de transporte y a las autoridades de regulación a incluir los correspondientes proyectos en los próximos planes decenales de desarrollo de la red;

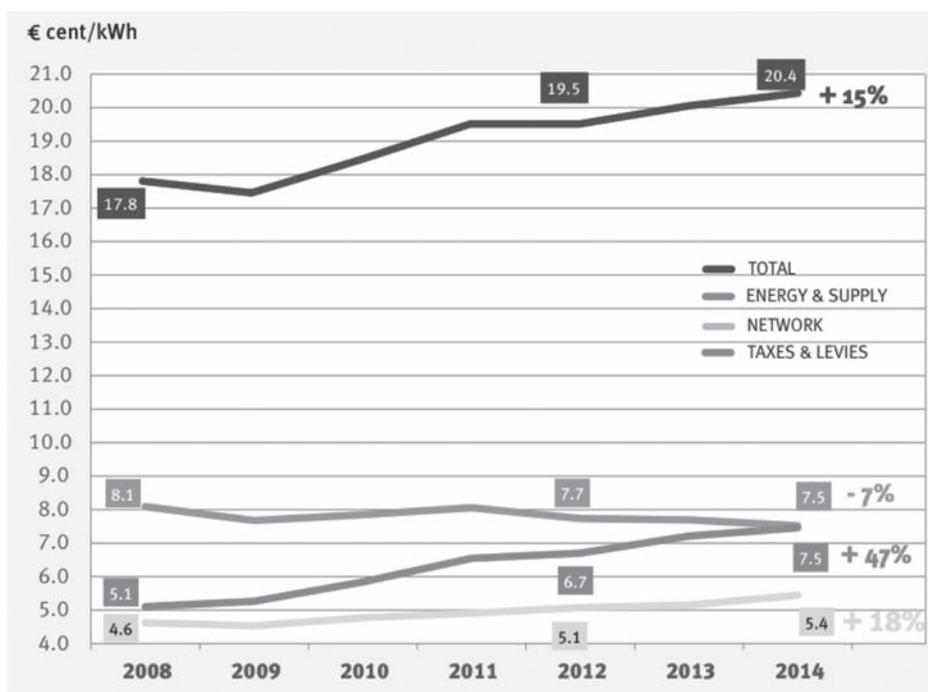
- en los casos en que la ejecución de estos proyectos no sea suficiente para alcanzar el objetivo del 10 %, se definirán nuevos proyectos, que se añadirán con carácter prioritario a la lista de proyectos de interés común en la próxima revisión de esta y que se ejecutarán con rapidez. Estos proyectos deberán ser cofinanciados por la UE. Se invita a la Comisión a presentar, antes del Consejo Europeo de marzo de 2015, una comunicación sobre la manera más idónea de alcanzar efectivamente el mencionado objetivo.

ANEXO 4:

ELECTRICIDAD

Diferencias de precios entre los mercados mayoristas y mercados minoristas:

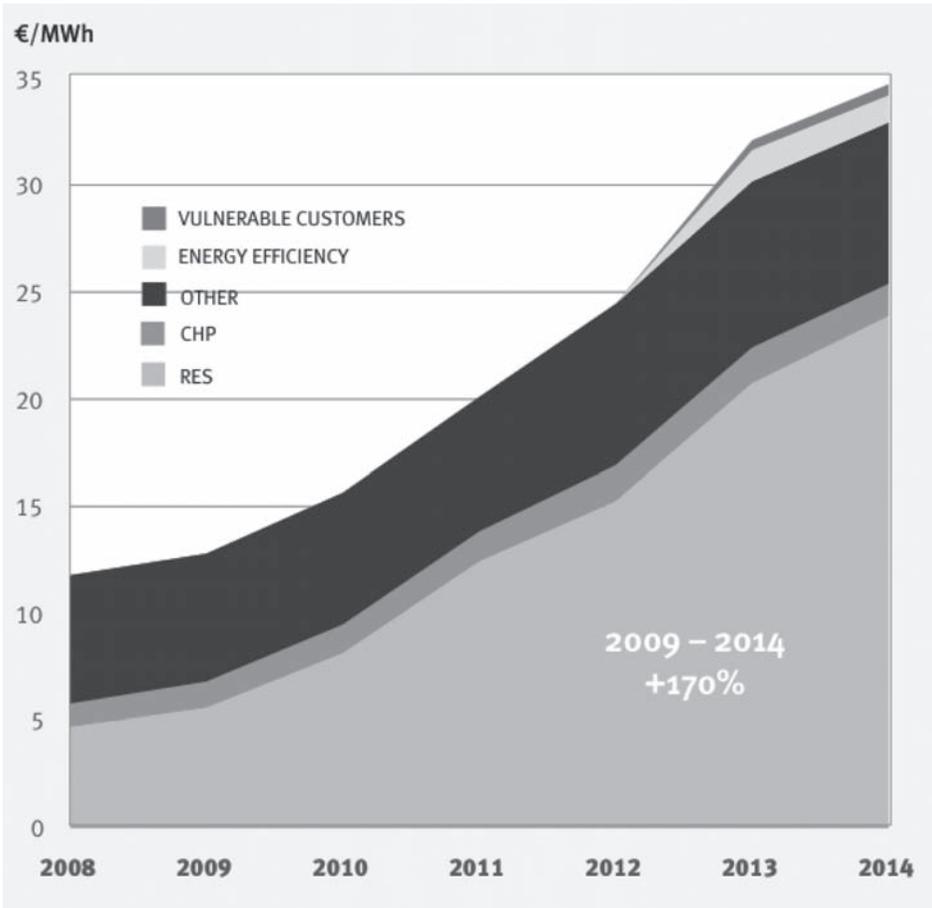
Evolución de los componentes de los precios domésticos de electricidad:



Fuente: EURELECTRIC (2016), informe “Retail pricing for a cost-effective transition to a low-carbon power system”, p. 4. Disponible en: http://www.eurelectric.org/media/282159/retail_pricing_for_a_cost-effective_transition-lr-2016-2500-0008-01-e.pdf

La gráfica analiza la evolución de los 3 principales componentes de los precios finales para los consumidores (costes de la energía, costes de red y cargos derivados de apoyar ciertas políticas). Lo más destacable es el aumento de la partida de cargos derivados de apoyar ciertas políticas e impuestos (que han aumentado un 47% entre 2008 y 2014), siendo el principal causante del incremento de los precios para el consumidor final.

Evolución del elemento de apoyo a ciertas políticas



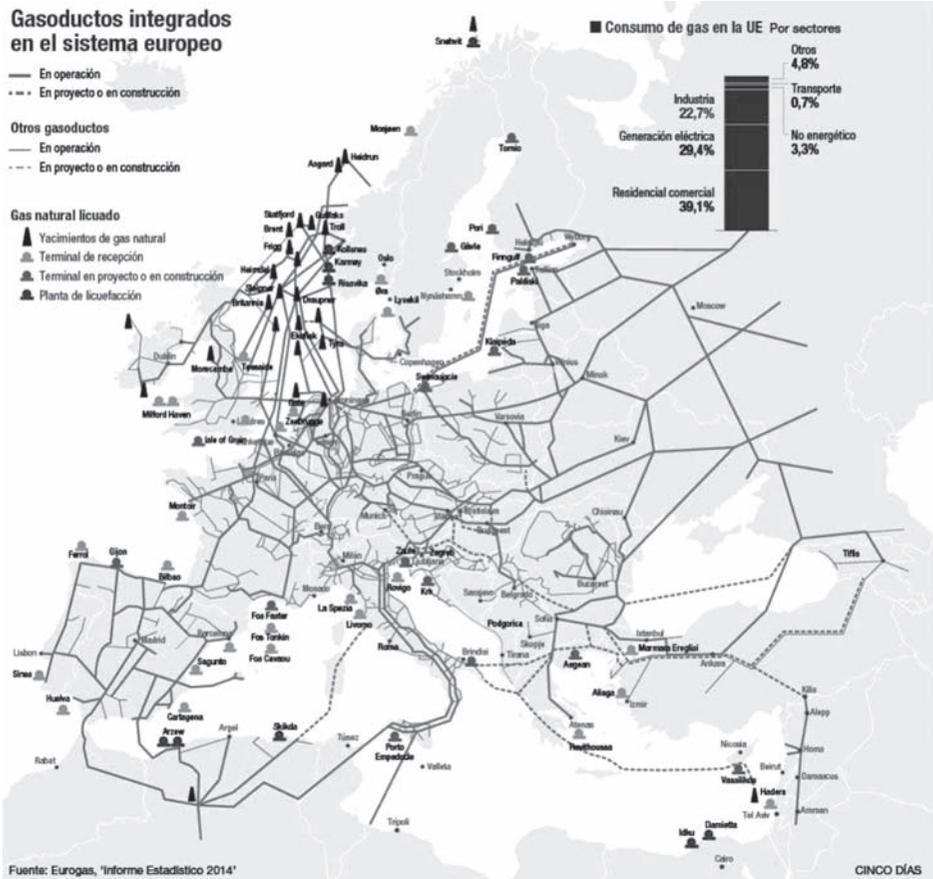
Fuente: EURELECTRIC (2016), informe “Retail pricing for a cost-effective transition to a low-carbon power system”, p. 4. Disponible en: http://www.eurelectric.org/media/282159/retail_pricing_for_a_cost-effective_transition-lr-2016-2500-0008-01-e.pdf³⁰⁸

³⁰⁸ Para mayor detalle sobre gráficos y metodología se puede consultar: http://www.eurelectric.org/media/263668/drivers_of_electricity_bills_study-graphs_methodology__countrynotes-2016-030-0113-01-e.pdf

ANEXO 5:

GAS

Mapa de la red de gasoductos en Europa



Fuente: *Cinco Días*, “La alternativa española para abastecer de gas a Europa”, 31 de julio de 2015. Disponible en: http://cincodias.com/cincodias/2015/07/29/empresas/1438190712_951209.html

Infografía que permite apreciar la densidad del mallado de la red de gasoductos y la ubicación de las infraestructuras de GNL

Mapa con las rutas de entrada de gas a la UE



Fuente: AIE, mapa interactivo sobre flujos de gas en Europa. Disponible en: <https://www.iea.org/gtf/> Permite apreciar los 3 grandes corredores tradicionales y, en particular, la red procedente de Rusia

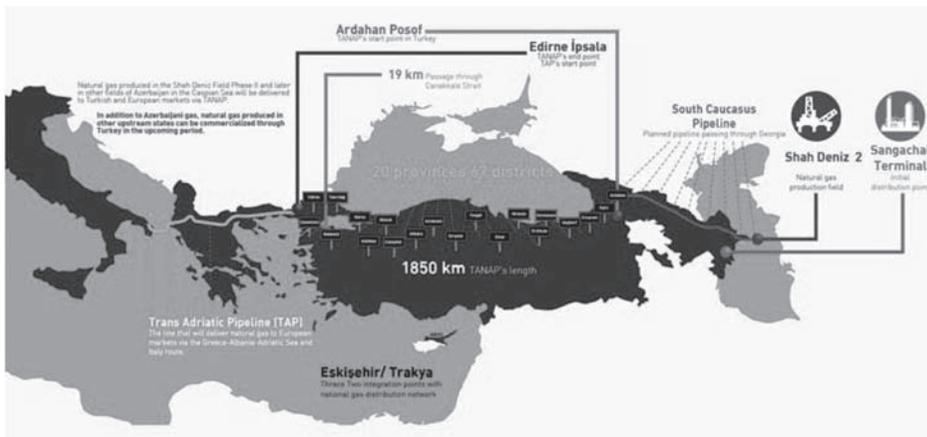
EXISTING IMPORT ROUTES OF GAS					
Source	Route	Sub-route	Source	Route	Sub-route
LNG	United Kingdom		RUSSIA	Finland	
	The Netherlands			Germany	
	Belgium			Estonia	
	France			Latvia	
	Spain			Belarus	Lithuania
	Portugal				Poland
	Italy			Ukraine	Poland
	Greece				Slovakia
	Poland				Hungary
				Romania	
NORWAY	United Kingdom		ALGERIA	Spain	
	Germany			Italy	
	The Netherlands		LIBYA	Italy	
	France				
	Belgium				

Table 5.1: Existing import routes of gas¹⁾

Fuente: ENTSO-G, TYNDP 2015, p.76

El corredor de gas meridional

Mapa TANAP:



Fuente: <http://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/>

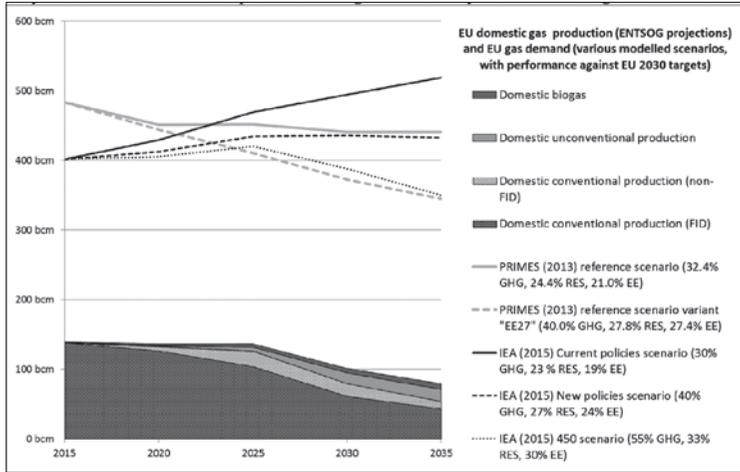
Mapa TAP:



Fuente: <http://www.tap-ag.com/the-pipeline/route-map>

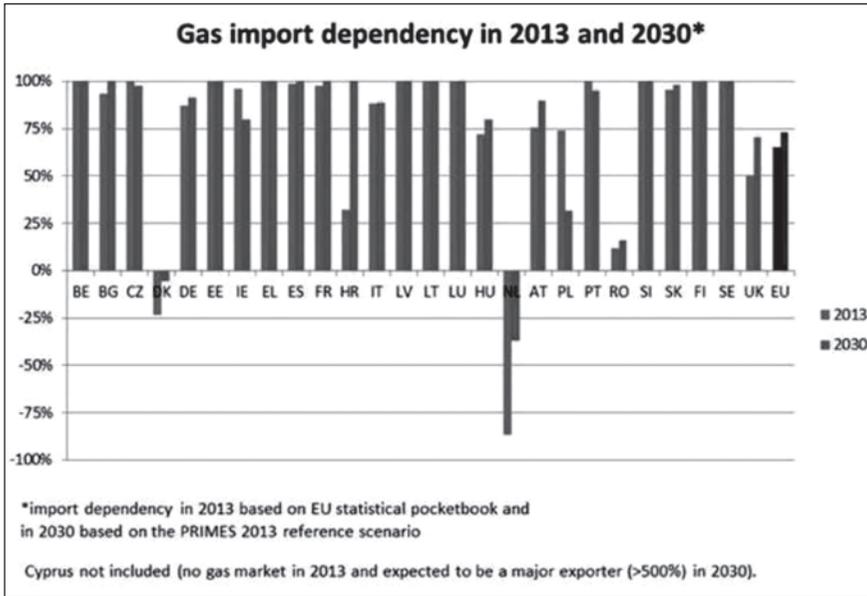
Seguridad de suministro de gas

Proyecciones de ENTSOG de producción de gas doméstica y de demanda de gas en la UE

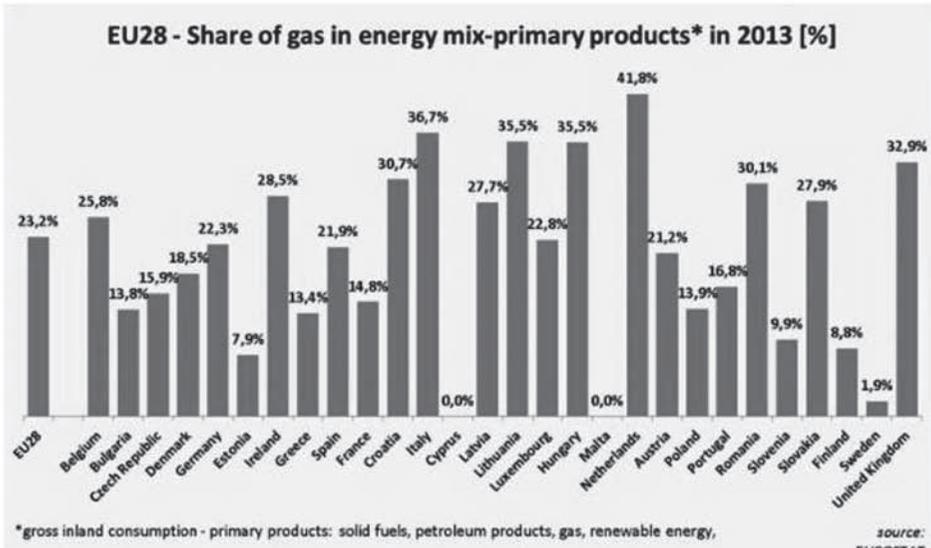


Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm

Previsiones de dependencia de importaciones de gas de los Estados miembros de la UE:



Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm



Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm



Fuente: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-308_en.htm

Regiones previstas a efectos de la cooperación regional prevista en el proyecto de Reglamento de seguridad de suministro de gas.

ANEXO 6:

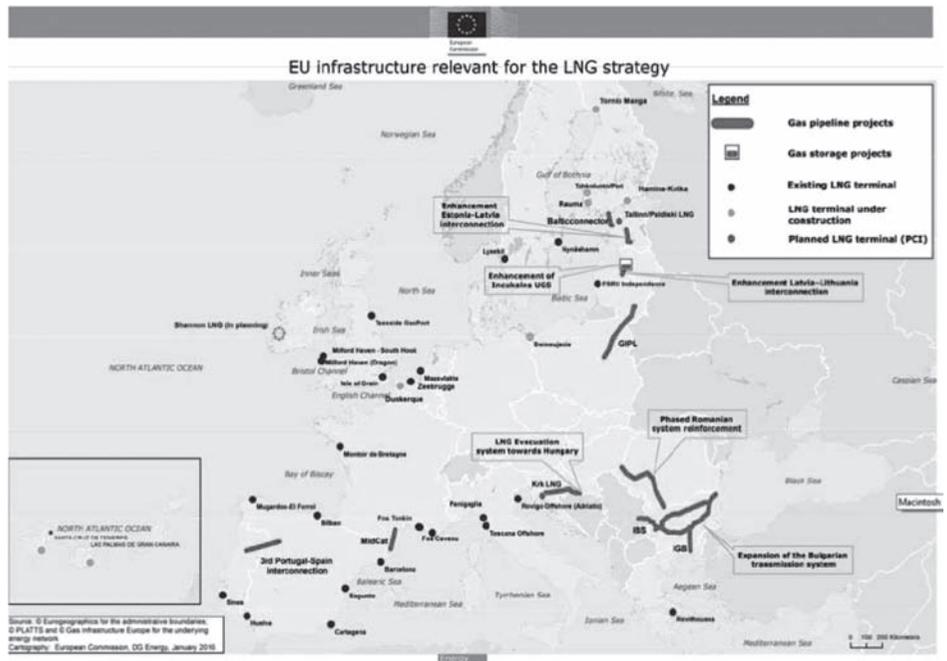
GNL

Terminales de GNL existentes en la UE:

Country	Name of installation	Type	TPA regime	Nominal annual capacity (billion m ³ (N)/year)	LNG storage capacity (1000 m ³ LNG)
Belgium	Zeebrugge LNG Terminal	large onshore	regulated	9.0	380
Finland	Tahkoluoto/Pori LNG Terminal (under construction)	small-scale	off-grid	0.1	30
Finland	Rauma LNG terminal (under construction)	small-scale	off-grid		10
Finland	Tornio Manga LNG terminal (under construction)	small-scale	off-grid		50
Finland	Hamina-Kotka LNG terminal (under construction)	small-scale	off-grid		30
France	Fos-Tonkin LNG Terminal	large onshore	regulated	3.4	150
France	Montoir-de-Bretagne LNG Terminal	large onshore	regulated	10.0	360
France	Fos Cavaou LNG Terminal	large onshore	regulated	8.3	330
France	Dunkerque LNG Terminal (under construction)	large onshore	exempted	13.0	570
Greece	Revithoussa LNG Terminal	large onshore	regulated	5.0	130
Italy	Panigaglia LNG terminal	large onshore	regulated	3.4	100
Italy	Porto Levante LNG terminal	large off-shore	hybrid	7.6	250
Italy	FSRU OLT Offshore LNG Toscana	FSRU	exempted	3.8	135
Lithuania	FSRU Independence	FSRU	regulated	4.0	170
Netherlands	Gate terminal, Rotterdam	large onshore	exempted	12.0	540
Poland	Swinoujscie LNG Terminal (under construction)	large onshore	regulated	5.0	320
Portugal	Sines LNG Terminal	large onshore	regulated	7.9	390
Spain	Barcelona LNG Terminal	large onshore	regulated	17.1	760
Spain	Huelva LNG Terminal	large onshore	regulated	11.8	620
Spain	Cartagena LNG Terminal	large onshore	regulated	11.8	587
Spain	Bilbao LNG terminal	large onshore	regulated	8.8	450
Spain	Sagunto LNG terminal	large onshore	regulated	8.8	600
Spain	Mugardos LNG Terminal	large onshore	regulated	3.6	300
Spain	Gijón (Muse) LNG terminal	large onshore	regulated	7.0	300
Spain	Tenerife (Arico-Granadilla) LNG terminal (under construction)	large onshore	regulated	1.3	150
Spain	Gran Canaria (Ariñaga) LNG terminal (under construction)	large onshore	regulated	1.3	150
Sweden	Nynäshamn LNG terminal	small-scale	off-grid	0.5	20
Sweden	Lysekil LNG Terminal	small-scale	off-grid	0.3	30
United Kingdom	Isle of Grain LNG terminal	large onshore	exempted	19.5	1 000
United Kingdom	Teesside LNG port	Gasport for FSRUs	exempted	4.2	0
United Kingdom	Milford Haven — Dragon LNG terminal	large onshore	exempted	7.6	320
United Kingdom	Milford Haven — South Hook LNG terminal	large onshore	exempted	21.0	775

Fuente: Documento de trabajo de la Comisión SWD(2016) 23 final que acompaña a la *Estrategia para el GNL* (página 14)

Fuente: Documento de trabajo de la Comisión SWD(2016) 23 final que acompaña a la *Estrategia para el GNL* (página 14)



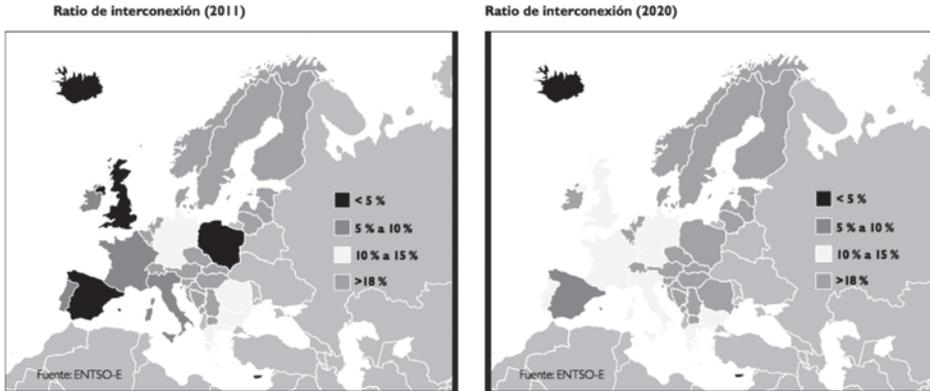
Almacenamiento de gas en la UE



Fuente: Documento de trabajo de la Comisión SWD(2016) 23 final que acompaña a la *Estrategia para el GNL* (página 15)

ANEXO 7

INTERCONEXIONES ELÉCTRICAS



Fuente: <http://www.ree.es/sites/default/files/interconexioneselectricas.pdf>

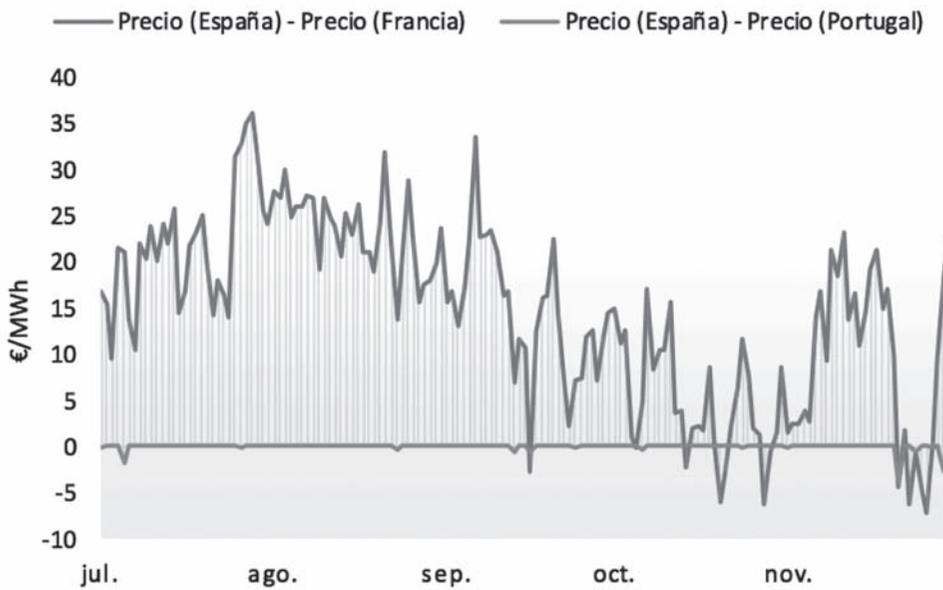
Comparativa del nivel de interconexión eléctrica de los principales países europeos

	Capacidad neta de generación Instalada (NGC) GW, Diciembre 2013	Capacidad neta de interconexión (NTC) GW, máximos horarios por línea, Ene-Dic 2013	Ratio de interconexión Porcentaje de capacidad neta instalada (NTC/NGC)	Interconexión adicional necesaria Para alcanzar un ratio de interconexión del 10%, GW
Alemania	183,1	17,8	9,7%	0,5
Francia	128,3	15,4	12,0%	—
Italia	124,8	8,4	6,8%	4,0
España	104,9	3,7	3,5%	6,8
Reino Unido	74,9	3,8	5,1%	3,6
Suecia	38,3	10,6	27,6%	—
Polonia	35,6	2,8	7,7%	0,8
Noruega	32,6	5,7	17,6%	—
Holanda	31,8	5,7	17,8%	—
Austria	23,8	6,4	26,7%	—
Bélgica	20,6	4,6	22,3%	—
Rumanía	20,1	2,0	9,7%	0,1
República Checa	19,9	7,0	35,2%	—
Suiza	18,6	12,6	68,1%	—
Portugal	17,8	2,4	13,5%	—
Finlandia	17,7	3,9	21,7%	—
Grecia	17,0	1,9	11,2%	—
Dinamarca	14,9	5,8	39,2%	—

España es el país europeo con mayor déficit de capacidad de interconexión para cumplir el objetivo de la UE (10% de la capacidad instalada)

Fuente: “Interconexiones eléctricas y gasistas de la Península Ibérica”, *Club Español de la Energía* p.57

Diferencias de precios mayoristas de electricidad entre España, Francia y Portugal (precios medios Mercado diario, Julio-noviembre 2015)

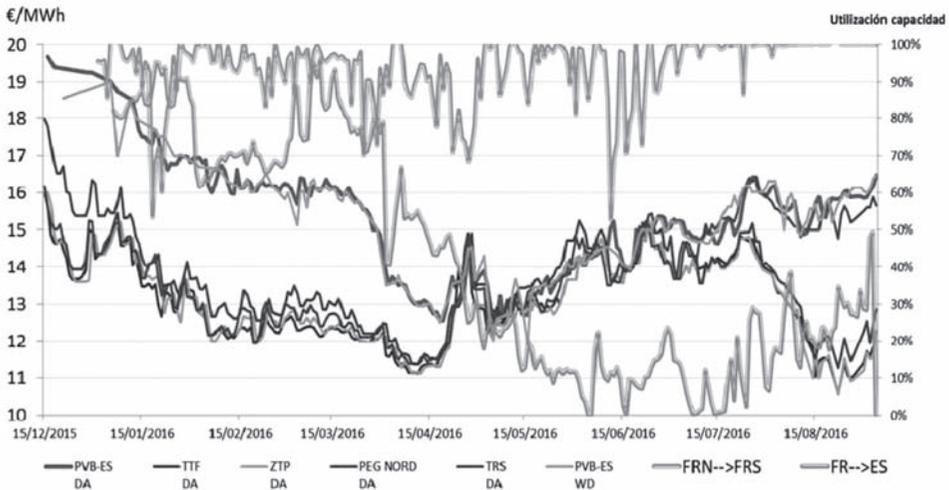


Fuente: "Interconexiones eléctricas y gasistas de la Península Ibérica", *Club Español de la Energía*, p. 45

La gráfica ilustra como la insuficiente capacidad de interconexión eléctrica con Francia, al estar congestionada con frecuencia, impide una mayor convergencia en los precios mayoristas de la electricidad, como ocurre con Portugal.

ANEXO 8

INTERCONEXIONES DE GAS



Fuente: elaboración propia a partir de datos de precios de **TTF**, **ZTP**, **PEG Nord** y **TRS** (disponibles en: http://www.powernext.com/#sk;tp=app;n=market;f=listMarketTable;t=layout/gasSpot;fp=system_name:gasSpot,delivery:fr;lang=en_US;m=marketdata) y de **MIBGAS** (disponibles en: <http://www.mibgas.es/apps/reports/index.php?lang=es>) y datos de flujos de la *Liaison Nord-Sud* (disponibles en: http://www.smart.grtgaz.com/fr/flux_commerciaux/PIP/NS0001) y del VIP Pirineos (disponibles en: http://www.enagas.es/enagas/es/Gestion_Tecnica_Sistema/Capacidades_e_infraestructuras_del_Sistema/Capacidades_Disponibles/Detalle_de_infraestructura?idInfraestructura=35ebc71b3c45a410VgnVCM100000202c14acRCRD&fecha_ini=01/06/2016&fecha_fin=31/01/2018)

Legenda: TTF (*hub* Países Bajos, precio spot de referencia en Europa), ZTP (*hub* de Zeebrugge en Bélgica), PEG Nord (precio correspondiente a la zona de entrada y salida/balance norte de Francia), PVB (se refiere al precio en el punto virtual de balance en el Mercado Ibérico/MIBGAS). DA responde a precio a 1 día y WD a precio intradiario.

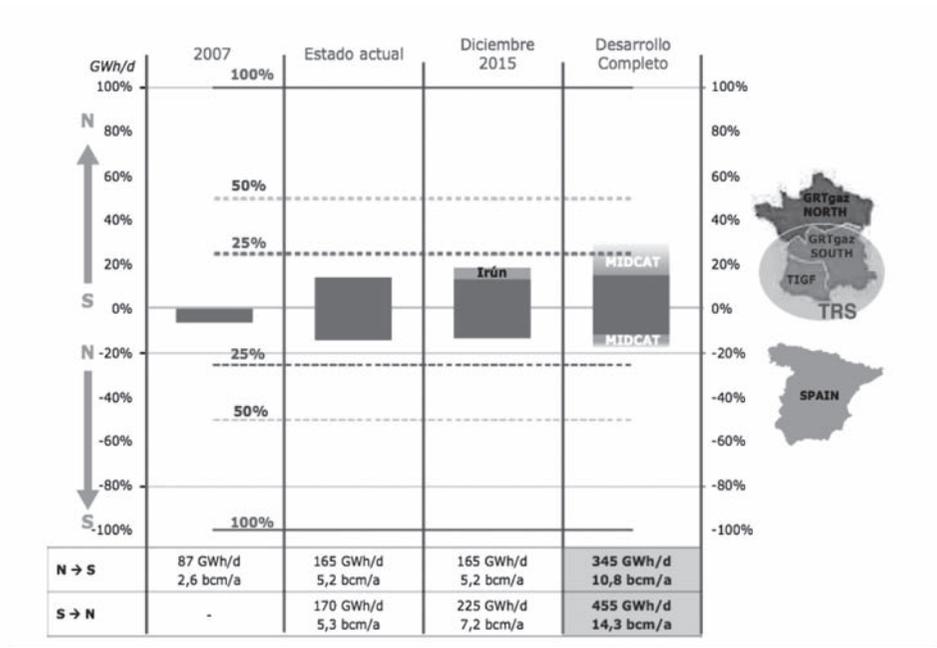
FRNàFRS es el uso de la capacidad de interconexión en la *Liaison N-S* de Francia, es decir el enlace entre las 2 zonas de balance francesas en sentido Norte-Sur (como % de la capacidad).

FRàES uso de la capacidad de interconexión en Pirineos en sentido Francia-España. (como % de la capacidad).

En relación con el argumento de la CRE de que no se justifica la ampliación de la capacidad de la interconexión porque los niveles de utilización son bajos:

se puede observar el nivel de congestión de la conexión entre las 2 zonas francesas (la barra azul alcanza casi en todo momento el 100% de la capacidad). En los momentos en los que se reduce dicha congestión, al no existir restricción, se puede observar como la capacidad utilizada en la frontera española aumenta. **La congestión existente entre las zonas de balance francesas traslada su restricción a la interconexión España-Francia, impidiendo que se aumente la capacidad utilizada.**

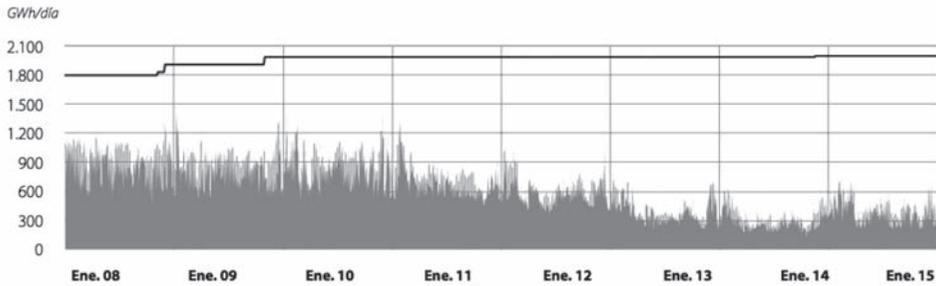
Ello muestra también la importancia del mallado de las redes internas que permita aprovechar el potencial de las interconexiones y, en concreto, la insuficiencia de los enlaces acometidos por Francia para fusionar sus zonas de balance.



Fuente: Enagás

Fuente: “Interconexiones eléctricas y gasistas de la Península Ibérica”, *Club Español de la Energía*, p.60.

Evolución de la producción y contratación en las plantas de regasificación



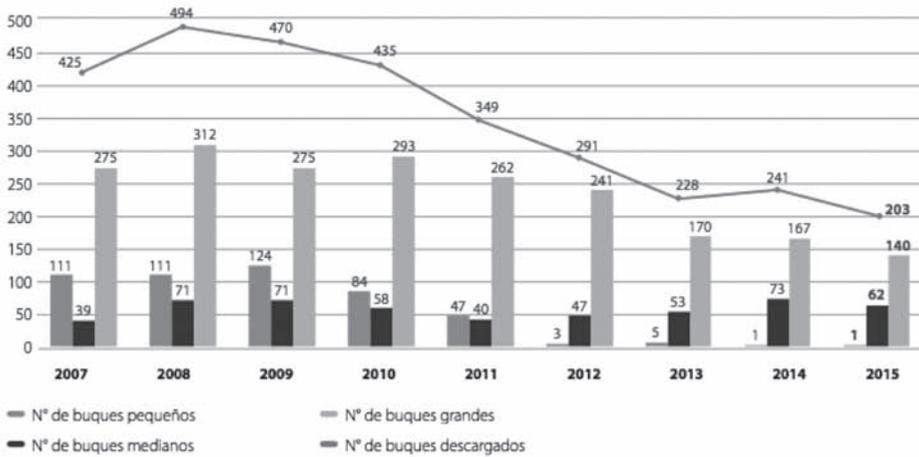
— Producción diaria
 — Capacidad nominal

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capacidad nominal (media anual, GWh/día)	1.800	1.913	1.983	1.978	1.978	1.980	1.982	1.986
Contratación media anual GWh/día	1.261	1.309	1.277	1.044	854	632	476	491
% Contratación/Nominal	70%	68%	64%	53%	43%	32%	24%	25%
Máximo % Contratación/Nominal	76%	75%	79%	66%	56%	39%	34%	39%
Producción media GWh/día	901	842	855	700	592	393	304	387
Uso medio de la contratación %	72%	64%	67%	67%	70%	62%	64%	79%

Fuente: *Informe sector gasista español en 2015*, Enagás (pág. 66).

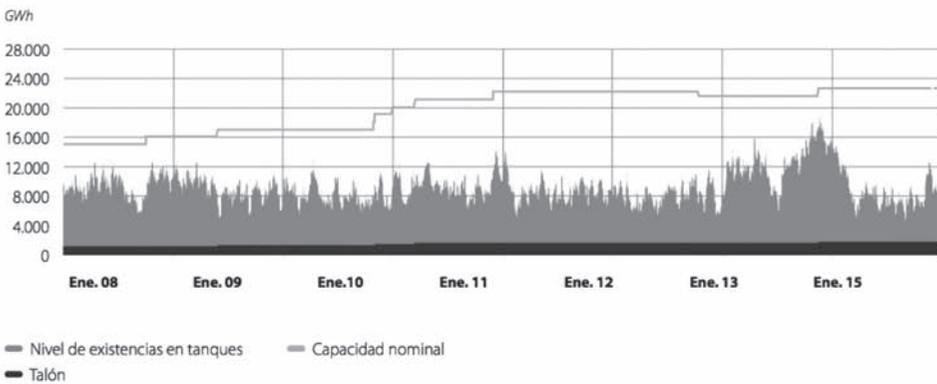
Lo relevante de este gráfico es ver la diferencia en la contratación existente (el uso de las terminales de GNL, que cae durante los últimos años) frente a la capacidad nominal de dichas plantas, mostrando la **infrautilización de la capacidad existente**.

Evolución del número de buques descargados



Fuente: *Informe sector gasista español en 2015*, Enagás (pág. 58)

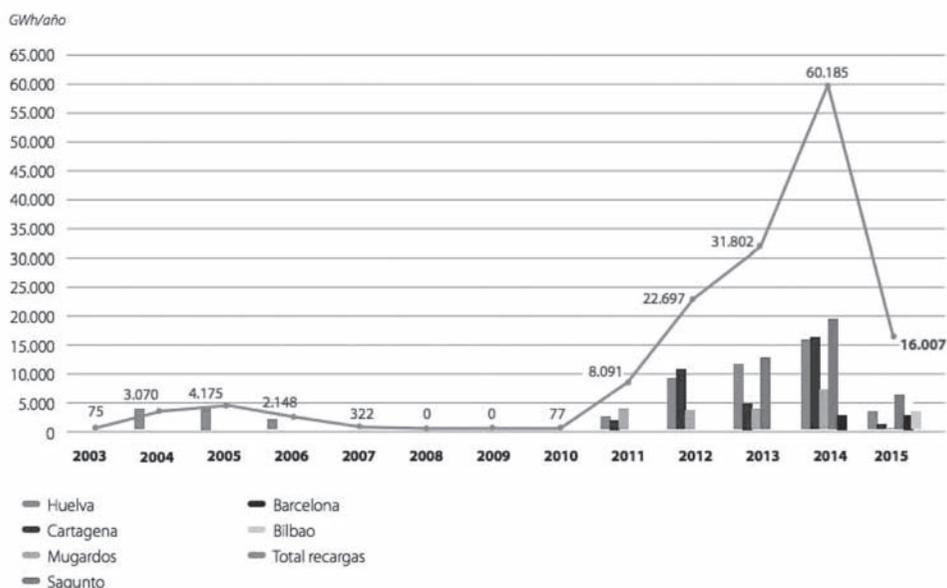
Evolución de las existencias de GNL en tanques de almacenamiento



Fuente: *Informe sector gasista español en 2015*, Enagás (pág. 70)

Las recargas de GNL

Evolución histórica de las recargas de GNL en el Sistema Gasista español



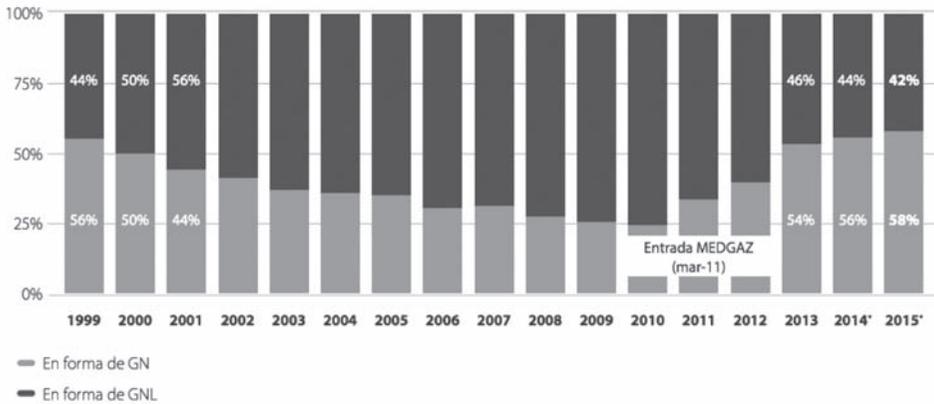
Fuente: *Informe sector gasista español en 2015*, Enagás (pág. 68).

Este gráfico permite explicar una tendencia marcada durante los últimos años, consistente en que el gas servido a las terminales de GNL españolas era recargado en barcos para ser reenviado a otros mercados. La explicación está tanto en los elevados precios que alcanzó el GNL durante esos años (2012-2014), debidos al tirón de la demanda asiática (en particular japonesa, movida por la decisión de parar las centrales nucleares tras el accidente de Fukushima en 2011), como a algunas peculiaridades de los contratos de suministro del mercado de GNL. En el mercado de GNL es habitual operar con contratos de suministro a largo plazo que pueden tener cláusulas como el *“take-or-pay”* (por la que el comprador se compromete a retirar una cantidad, por ejemplo mensualmente, y debe pagarla aunque no la retire) o cláusulas de destino (que obligan al comprador a llevar el LNG a un país concreto).

El contexto de crisis económica en España había llevado a una caída significativa de la demanda doméstica, por lo que los comercializadores que se habían obligado a retirar el GNL y transportarlo a España optaban por recargarlo para su reexportación a otros mercados como Asia.

Los diferenciales de precios hacían que una operación que en apariencia es físicamente irracional (tiempos de desplazamiento y recarga, mermas, costes de los peajes que hay que pagar) fuera rentable. Esta situación llevó a que en algunos de estos años hasta el 60% de todas las recargas hechas desde plantas de regasificación en el mundo se hicieran en España, llegando a recargarse el 34% del GNL que llegaba a España.

Evolución de los aprovisionamientos



Fuente: *Informe sector gasista español en 2015*, Enagas (pág. 54). Disponible en: http://www.enagas.es/enagas/es/Gestion_Tecnica_Sistema/Seguimiento_del_Sistema_Gasista/Informe_Sistema_Gasista_Espanol

ANEXO 9

LOS CÓDIGOS DE RED

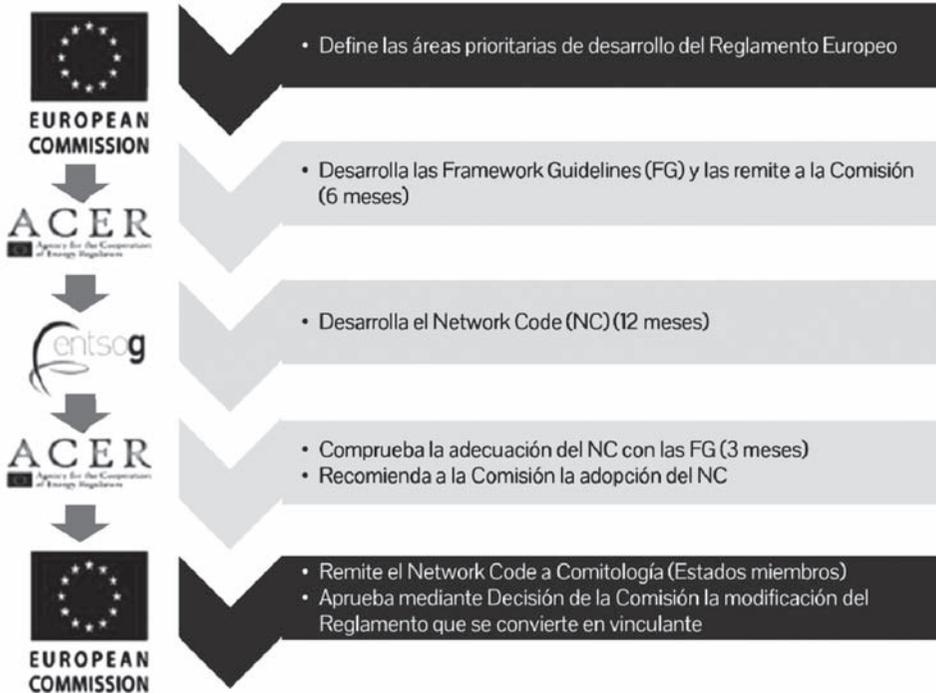
¿Qué son?

Los Códigos de red europeos son **el instrumento para establecer una serie de normas armonizadas para la operación de los sectores de electricidad y de gas en la UE. Son aplicables a todos los agentes que operen en el sector energético europeo y a todos los flujos transfronterizos. Se justifican en la necesidad de alinear las normas que regulan los mercados mayoristas y el acceso a las redes de transporte de los 28 Estados miembros para que se pueda aspirar realmente a alcanzar un verdadero Mercado Interior de la Energía competitivo e integrado.**

Procedimiento de aprobación³⁰⁹

Comienza con la preparación por parte de la Comisión (en colaboración con ACER y la Red Europea de Gestores de Transporte o ENTSO que corresponda al sector) de una “lista anual de prioridades” de cuestiones que deben ser incluidas en el desarrollo de los códigos de red de gas. Una vez establecida la lista anual de prioridades, ACER prepara unas **directrices marco** (“*framework guidelines*”) que establecen los principios para el desarrollo de los códigos de red concretos. Estas directrices marco son tenidas en cuenta por el ENTSO correspondiente para elaborar el código de red que, una vez terminado, es remitido a ACER para que emita su opinión. Si ACER estima que el código de red se ajusta a sus directrices marco (y cumple con los objetivos de la UE en relación con el mercado interior), remite el código de red a la Comisión (recomendando su aprobación). La Comisión estudia el código y lo envía a un Comité de Gas o de Electricidad (formado por especialistas procedentes de los ministerios de energía de los Estados miembros). Una vez que este comité da el visto bueno al borrador de código de red, se remite para su adopción a través del procedimiento de **comitología**. Finalmente, una vez aprobado como Reglamento, el código de red se convierte en vinculante. Al ser de aplicación directa en todos los Estados miembros, la legislación nacional debe ser adaptada para ajustarse a los Códigos de Red.

³⁰⁹ Artículo 6 del Reglamento 715/2009, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1775/2005.



Fuente: <http://www.energiaysociedad.es/ficha/5-3-gas-target-model-y-codigos-de-red>

CÓDIGOS DE RED PARA EL SECTOR ELÉCTRICO³¹⁰

Se pueden agrupar en 3 categorías:

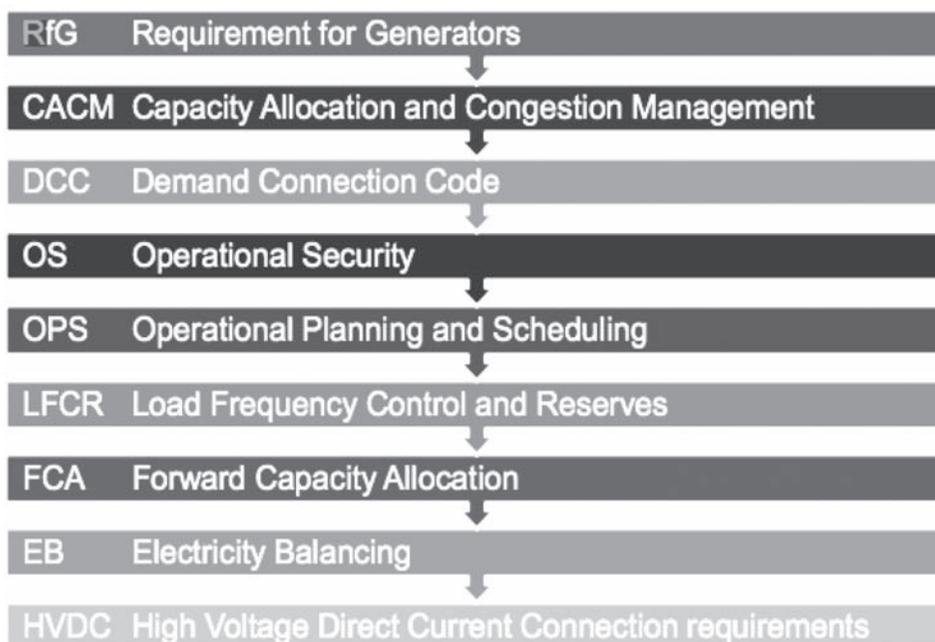
- Códigos de red relacionados con la **conexión a la red** (establecen una serie de requisitos para quienes se conectan a las redes de transporte): código de red sobre requisitos para los generadores (RfG), código de red sobre conexión de la demanda (NC DCC) y código de red sobre conexiones HVDC (NC HDVC).
- Los relacionados con la **operación del sistema** (definen sistemas comunes y estándares de operación que tratan de responder a una mayor penetración de generación renovables y mayor interconexión entre las redes transporte): código de red sobre la planificación de la operación y programación (NC OPS), código de red sobre la seguridad de la operación (NC OS), código de red sobre control carga-frecuencia (NC LFCR) y código de red sobre emergencia y reactivación. En la actualidad se está

³¹⁰ Ver: <http://networkcodes.entsoe.eu/>
<https://www.entsoe.eu/about-entso-e/system-operations/ncs/Pages/default.aspx>
https://www.entsoe.eu/Documents/Network%20codes%20documents/General%20NC%20documents/1404_introduction_to_network_codes_Website_version.pdf

desarrollando una directriz sobre la operación del sistema que agrupe a los 3 primeros³¹¹.

- Los relacionados con el **mercado** (en los que se detallan los rasgos básicos de los mercados eléctricos para promover la competencia efectiva, minimizar los riesgos e incentivar a los actores en el mercado a actuar de una manera que apoye la buena operación del sistema. Es decir, establecen reglas para calcular la capacidad transfronteriza y para operar los mercados en diferentes tramos horarios): código de Red para la asignación de capacidad y gestión de congestiones (NC CACM)^{312/313}, código de red para la asignación de capacidad a plazo (NC FCA) y código de red sobre el balance de electricidad (BAL).

Sólo 3 de ellos han sido ya aprobados³¹⁴. La imagen muestra el orden previsto para aprobar los restantes:



³¹¹ <https://www.entsoe.eu/major-projects/network-code-development/system-operation/Pages/default.aspx>

³¹² <https://www.entsoe.eu/major-projects/network-code-development/capacity-allocation-and-congestion-management/Pages/default.aspx>

³¹³ Reglamento (UE) 2015/1222 de la Comisión, de 24 de julio de 2015, por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de las congestiones. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32015R1222>

³¹⁴ <https://www.entsoe.eu/major-projects/network-code-development/updates-milestones/Pages/default.aspx>

En algunas ocasiones la implementación no resulta pacífica, como ocurre con el CACM, que regula las regiones a efectos de cálculos de capacidad (*“capacity calculation regions”*), es decir, las zonas que se toman como referencia a efectos de realizar un cálculo coordinado de capacidad y en relación con cuya configuración no existe acuerdo entre los Estados miembros³¹⁵.

CÓDIGOS DE RED PARA EL SECTOR DE GAS

Atendiendo a los ámbitos recogidos en el artículo 8 apartado 6 del Reglamento 715/2009³¹⁶, podrían ser hasta 12³¹⁷. En la actualidad, ya han sido aprobados cuatro:

- Directrices sobre **procedimientos de gestión de la congestión** (CMP, que responde a las siglas en inglés de *“Congestion Management Procedures”*)³¹⁸: con el objetivo de prevenir y reducir la congestión en las conexiones internacionales (se trata de ofertar, asignar y liberar la capacidad de forma coordinada a ambos lados de la interconexión)³¹⁹.
- Código de red sobre **mecanismos de asignación de capacidad** (CAM NC *“Capacity Allocation Mechanisms”*)³²⁰: establece un **mecanismo norma-**

³¹⁵ http://www.acer.europa.eu/Official_documents/Public_consultations/PC_2016_E_02/PC_2016_E_02%20on%20the%20capacity%20calculation%20regions.pdf

³¹⁶ Que prevé que los códigos de red traten las siguientes (12) cuestiones: “a) normas de seguridad y fiabilidad de la red; b) normas de conexión a la red; c) normas de acceso de terceros; d) normas de intercambio de datos y liquidación; e) normas de interoperabilidad; f) procedimientos operativos en caso de emergencia; g) normas de asignación de capacidad y gestión de la congestión; h) normas sobre transacciones relacionadas con la prestación técnica y operativa de servicios de acceso a la red y balance de la red; i) normas de transparencia; j) normas de balance, incluidas las normas relativas a la red sobre los procedimientos de nominación, sobre las tarifas de balance y sobre el balance operativo entre las redes de los gestores de redes de transporte; k) normas sobre las estructuras tarifarias de transporte armonizadas, y l) eficiencia energética de las redes de gas”.

³¹⁷ http://www.acer.europa.eu/en/Gas/Framework%20guidelines_and_network%20codes/Pages/Legal-basis.aspx

³¹⁸ Decisión de la Comisión, de 24 de agosto de 2012 que modifica el Anexo I de Reglamento (CE) 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural 2012/490/UE. Disponible en: <http://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/a792bd33-f0f9-11e1-8e28-01aa75ed71a1/language-es>

³¹⁹ Básicamente, se trata de obligar a las empresas a hacer uso de la capacidad que tengan reservada y, de no hacerlo, se arriesgan a perderla (asimismo, la capacidad no utilizada se vuelve a colocar en el mercado). En concreto, son 4 procedimientos (los 2 primeros de largo plazo y los otros 2 a corto):

- i) Mecanismo de utilización o pérdida a largo plazo (LT UIOLI/“long-term use-it-or-lose-it”)
- ii) Devolución o entrega de capacidad contratada (Surrender)
- iii) Aumento de la capacidad mediante un régimen de sobresuscripción y readquisición (OSBB)
- iv) Mecanismo de utilización o pérdida con un día de antelación en firme (ST UIOLI/“short-term use-it-or-lose-it”)

Los 3 primeros aplican desde el 1/10/13; ST UIOLI aplica desde 1/6/16)

³²⁰ Reglamento 984/2013, de 14 de octubre de 2013, por el que se establece un código de red sobre los mecanismos de asignación de capacidad en las redes de transporte de gas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:273:0005:0017:ES:PDF>

lizado de asignación de capacidad en las redes de transporte de gas. Ello implica que los operadores de redes de gas empleen mecanismos armonizados de **subasta** a la hora de ofertar el acceso a sus gasoductos en las que se deben ofrecer una serie de **productos** de capacidad **estandarizados**³²¹. Regula también “Las reglas de cooperación de los gestores de redes de transporte adyacentes para facilitar las ventas de capacidad” (aplicable desde el 1 de noviembre de 2015).

- Código de red sobre el **balance del gas** en las redes de transporte (BAL NC “*Balancing*”)³²²: establece las normas para armonizar los sistemas de balance de gas, incluyendo las responsabilidades de los GRT y usuarios³²³ (aplicable a partir del 1 de octubre de 2015).
- Código de red sobre **interoperabilidad** e intercambio de datos³²⁴: trata de homogeneizar los complejos procedimientos y requisitos técnicos (los acuerdos de interconexión, las unidades de medida, la calidad del gas, la odorización, etc.) empleados por los GRT (gestores de redes de transporte) en la UE y facilitar la cooperación comercial y operativa entre ellos (aplicable a partir del 1 de mayo de 2016).

Aunque aún no haya sido aprobado, también se encuentra en fase de desarrollo el *Código de red sobre armonización de estructuras tarifarias* (TAR NC): debe definir una serie de parámetros comunes para el cálculo de peajes para armonizar las estructuras tarifarias (asignación de costes, precio de salida de las subastas, recuperación de costes, cómo fijar el peaje de la capacidad agrupada, el peaje de los puntos de interconexión virtuales...) y fijar una serie de requisitos en relación con la publicación de información sobre la metodología en la fijación de peajes para una mayor transparencia (en principio, sería aplicable a partir de 2018 o 2019³²⁵).

³²¹ Para los mismos plazos (anual, trimestral, mensual, diario e intradiario).

³²² Reglamento 312/2014 de 26 de marzo de 2014, por el que se establece un código de red sobre el balance del gas en las redes de transporte.

³²³ Simplificando, el principio de partida es que sean los usuarios los responsables de ajustar su posición en el sistema mientras que los GRT asumen el balance residual del mercado (bien comprando y vendiendo productos de corto plazo o bien adquiriendo servicios de balance), permitiendo modular estas obligaciones en mercados que no dispongan de la suficiente liquidez. Entre otras cuestiones, regula los procedimientos de nominación, las tarifas de desbalance diarias (y sus procesos de liquidación), el balance operativo (además de los productos normalizados de corto plazo y servicios de balance que ofrecen los GRT).

³²⁴ Reglamento (UE) 703/2015 de la Comisión, de 30 de abril de 2015, por el que se establece un Código de red sobre las normas de interoperabilidad y de intercambio de datos.

Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32015R0703>

³²⁵ ENAGAS (2016): Regulación europea en desarrollo y en fase de implementación en el sector del gas natural. Disponible en: http://www.enagas.es/stfls/ENAGAS/Documentos/20160801_Regulaci%C3%B3n_Europea.pdf

Una vez aprobado, serían 5 los códigos de red aprobados (y 7 los pendientes)³²⁶. El objetivo de los agentes en el mercado³²⁷ es que se de una implementación adecuada y bien coordinada de las directrices y códigos de red adoptados que garantice la participación de las partes interesadas.

Además, en el marco regulatorio cabría destacar otros 2 instrumentos:

- **Reglamento “REMIT”**³²⁸ sobre integridad y transparencia del mercado mayorista de la energía, que regula el tipo de información que se debe facilitar a ACER en relación con los productos energéticos al por mayor.
- Las **Directrices de Transparencia**³²⁹, que obligan a los transportistas a publicar³³⁰ una serie de datos (capacidades técnica, contratada y disponible; nominaciones y renominaciones; flujos físicos reales; interrupciones...).

³²⁶

³²⁷ Según se desprende de las respuestas a la consulta pública llevada a cabo por la Comisión: <http://ec.europa.eu/energy/en/consultations/consultation-establishment-annual-priority-lists-development-network-codes-and>

³²⁸ Reglamento 1227/2011, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del Mercado mayorista de energía. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:326:0001:0016:ES:PDF>

³²⁹ Decisión de la Comisión de 10 de noviembre de 2010 por la que se modifica la parte 3 del anexo I del Reglamento (CE) 715/2009, enmendada posteriormente en 2 ocasiones.

³³⁰ En su página web y en una plataforma común de transparencia de ENTSOG (<http://transparency.entsog.eu>).

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**EL AUGE DEL ISLAM POLÍTICO EN EL MAGREB.
RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS.
ACTITUD DE ESPAÑA.**

RAÚL DE LA ROSA MACHADO

RESUMEN

El islam político es un fenómeno cada vez más relevante, tanto para el mundo musulmán como para el resto del planeta. Esta importancia es aún más evidente en el caso de España, y muy especialmente con respecto a los países que conforman la cercana región del Magreb, por lo que se debe articular la política española hacia dichos países desde la atención a las corrientes islamistas en su seno. Por ello, entender las raíces religiosas de sus ideas políticas, así como las diferencias en sus discursos se antoja fundamental. Si se estudia la extensa doctrina al respecto, desde quienes plantean la imposibilidad de una separación entre islam y política por su propia naturaleza de religión total, hasta quienes niegan por completo estas tesis y se afirman en que el islam ha sido tradicionalmente una religión apolítica, se puede comprobar la complejidad de la cuestión. Además, la naturaleza del islam profesado en los países magrebíes, así como el tipo de colonialismo llevado a cabo en ellos, han condicionado enormemente la aparición y el desarrollo de sus respectivas corrientes islamistas, que han de ser estudiadas no sólo desde el punto de vista de su actualidad más inmediata, sino desde una perspectiva histórica y religiosa.

1. INTRODUCCIÓN

*“Quienes dicen que la religión y la política no tienen nada que ver,
no entienden lo que es la religión”*

Mahatma Gandhi

Las formas políticas que el islam ha venido adoptando en las pasadas décadas constituyen hoy una cuestión de interés y relevancia fundamentales, al tiempo que su entendimiento y su integración suponen un gran reto para el progresivo desarrollo de sociedades libres y pacíficas en el mundo musulmán y para la definición de sus relaciones con el resto del mundo.

Así, elementos como la democratización de los Estados de tradición musulmana, la configuración del sistema de partidos en el seno de los mismos, la canalización de las opiniones y las demandas de sus poblaciones —y que éstas no sean manipuladas o aprovechadas con fines espurios—, la representación política de las ideologías conservadoras islámicas existentes, o el éxito de la integración de las minorías musulmanas allá donde existan, dependerán en gran medida del desarrollo de las corrientes políticas islamistas, de su normalización y de los derroteros que tomen. Y todo ello sin olvidar, por supuesto, la gran amenaza a la estabilidad y a la seguridad no sólo de Occidente, sino de las propias sociedades musulmanas —que son, por otro lado, las que más lo sufren— que supone el terrorismo yihadista, cuya base política también debe analizarse minuciosamente.

Por todo ello, abordar el estudio de estas cuestiones, tratando de profundizar en la comprensión del islamismo y sin caer en tópicos o prejuicios, parece hoy capital tanto desde el punto de vista académico como a la hora de diseñar una respuesta política adecuada a los fenómenos descritos.

En el caso de España, por diversas razones bien conocidas, resulta particularmente relevante el conocimiento y el entendimiento de los fenómenos políti-

cos islamistas, de sus diferentes manifestaciones y de lo que puede esperarse de cada una de ellas, especialmente en lo que atañe a la vertiente magrebí. Así, la proximidad geográfica al norte de África, las necesarias relaciones de cordialidad con los vecinos meridionales, la importancia de la estabilidad de estos países, o la continuidad en la cooperación policial, tanto en materia terrorista como migratoria, y todo ello sin olvidar la influencia de los países de origen sobre la comunidad musulmana residente en España —véase, sin ir más lejos, la pretensión de control de Marruecos sobre los imanes de las mezquitas españolas¹—, convierten la cuestión en un factor fundamental que debe ser tenido en cuenta en todo momento, máxime en un contexto de resurgimiento del islam político en la región, con el Gobierno de Justicia y Desarrollo en el Reino alauí como ejemplo más palmario.

Con el ánimo de hacer una pequeña aportación a tan relevante tarea se emprenden estas líneas. Para ello, se ha intentado acudir a fuentes tanto académicas —que podrían considerarse clásicas en la materia— como otras de carácter más práctico, siempre en el empeño de profundizar y entender un fenómeno, como se verá, complejo y variopinto, a la par que apasionante.

La premisa de la que aquí se parte es la del convencimiento de que el islam político representa a un sector fundamental de las sociedades musulmanas, en general, y de las magrebíes —con sus características propias—, en particular, y de que los sistemas políticos que hayan de regir éstas han de integrarlas inevitablemente en su seno, de una forma o de otra. Constituye, pues, un fenómeno que no puede ni debe ignorarse; antes bien, ha de aceptarse y conocerse, estudiando las particularidades de cada una de sus manifestaciones principales.

Y dicha premisa supone la base para alcanzar el objetivo de trazar un recorrido desde la génesis hasta la actualidad más inmediata de los movimientos que, desde diferentes puntos de vista y con variados matices ideológicos, propugnan un papel de primer orden para los valores y las normas derivadas de las revelaciones y las enseñanzas del Profeta en la ordenación de la vida pública de las comunidades musulmanas. Así, se tratará de presentar tanto los fundamentos religiosos y políticos abstractos del islam en tanto que parámetro de gobierno en estos países, como la forma concreta que adquiere el islamismo hoy en día en los mismos, con el papel y la influencia que cada uno de los diversos movimientos presenta en las sociedades magrebíes actuales.

Para ello, de descenderá desde lo general a lo particular; desde lo más abstracto —las ideas y las visiones que tratan de explicar el fenómeno islamista, para así entender su verdadera relación con la política— hasta lo más concreto —sus realizaciones específicas en el Magreb y el papel de España con respecto a estas

¹ AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (coord.). “Relaciones España-Marruecos”, en Real Instituto Elcano, informe 19, octubre de 2015.

cuestiones—. Debe señalarse, además, que si bien tratará de abarcar la mayor parte de las tradiciones islámicas, el análisis se centrará, fundamentalmente, en el islam suní y en las opciones y movimientos políticos que defienden la implantación de esta visión, pues es la predominante no sólo en el conjunto del mundo islámico —representa entre el 80 y el 90 por ciento de la *umma*—, sino también, y aquí si cabe en mayor proporción, en el Magreb, objeto de este estudio.

De esta forma, se examinarán, en primer lugar, las particulares —o no— relaciones entre el islam y la política desde el punto de vista teórico-teológico, y según las concepciones de diversas corrientes representadas por islamólogos de referencia, pues sólo una correcta comprensión del papel que el islam da al poder público en su seno puede llevar al entendimiento del lugar que éste ocupa hoy en las sociedades musulmanas.

A continuación, se pasará a examinar el surgimiento del islamismo como campo de ideas autónomo y como movimiento político singular, así como su expansión y su influencia progresiva en el Magreb. De este modo, se describirán las relaciones entre el islam político y el poder en los Estados magrebíes que, a lo largo de las décadas, han desembocado en el islamismo contemporáneo.

Llegados a este punto, se abordará la esencia del islam político actual en el Magreb, con sus manifestaciones y sus condicionantes. Esta tarea requiere, como es evidente, una definición geográfica clara del Magreb y de sus Estados constitutivos. En este sentido, se ha adoptado el criterio del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que coincide, además, con el asumido por los propios Estados de la región al tomar la decisión de firmar, el 17 de febrero de 1989 en el Palacio Real de Marrakech, el Tratado constitutivo de la Unión del Magreb Árabe. Por tanto, se analizará el papel del islamismo en Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, consecutivamente, haciendo referencias concretas, siempre que sea necesario, a los movimientos que superen el ámbito de un único país. Además, se tratará también de abordar las distintas reacciones que los poderes establecidos tienen ante la actividad de estos grupos.

Finalmente, y antes de presentar las conclusiones del trabajo, se procederá a examinar la postura de España ante la existencia y las manifestaciones de este fenómeno en los países de su proximidad meridional, así como las implicaciones que dichos movimientos entrañan para su política interior y exterior.

Por último, debe hacerse referencia a la terminología —muchas veces confusa en este campo de estudio— que aquí se utilizará, con el objetivo de identificar los conceptos que se están tratando en cada momento. Así, se emplearán los términos “musulmán” e “islámico”, de forma indistinta, para aludir a lo relacionado con el islam en tanto que religión, a sus enseñanzas o a sus practicantes, y siempre desde un punto de vista espiritual o cultural. Por otro lado, “islam político”, “islamismo” e “islamista” quedarán reservados a las doctrinas políti-

cas que propugnan el seguimiento y la obediencia de los preceptos del islam en la vida pública y en el gobierno de las sociedades musulmanas, así como a los seguidores de las mismas, pero siempre desde una posición de neutralidad, sin valorar el nivel de conservadurismo o radicalismo de sus posturas. Finalmente, términos como “integrista” o “fundamentalista” aludirán a esas formas concretas de islamismo radical, normalmente desde un punto de vista teórico o político, quedando la noción de “yihadista” limitada a quienes defienden o desempeñan la acción armada, terrorista o violenta en contra de quienes no profesan el islam o de quienes no comparten sus puntos de vista radicales.

Por otro lado, debe precisarse, también, el concepto de “árabe”, el cual, aunque muy vinculado al islam desde sus orígenes históricos, alude exclusivamente a los factores étnicos, lingüísticos y culturales del pueblo originario de la península Arábiga y al cual pertenecían Mahoma y las sociedades musulmanas primitivas. A pesar de esa estrecha vinculación, potenciada por el papel central del árabe clásico como lengua sagrada en la que el Profeta escribió el Corán, existen árabes no musulmanes —los cristianos coptos o maronitas, en Egipto y Líbano, respectivamente, o los drusos, aunque se duda sobre si éstos pueden ser considerados o no una rama del islam—, así como musulmanes no árabes —persas, turcos, indios, indonesios, balcánicos...—. Los países hoy considerados árabes son aquellos en los que el árabe es la lengua dominante —criterio hoy dominante en la definición del mundo árabe, por las dificultades que entrañan los factores étnicos—, y se agrupan en la Liga de Estados Árabes, de la cual forman parte los cinco países del Magreb, a pesar de que étnicamente sean también bereberes o subsaharianos.

Una vez hechas las precisiones necesarias, comienza el estudio de las cuestiones referidas. Todo lo anteriormente descrito se espera que pueda suponer una contribución al estudio y a la comprensión, como ya se ha señalado, de estos movimientos, pues sólo cuando se entienden las motivaciones y las convicciones de las personas, se puede realmente dar una respuesta eficaz a sus planteamientos y a sus demandas.

2. ISLAM Y POLÍTICA. CONSIDERACIONES GENERALES

“Reddite ergo quæ sunt Cæsaris Cæsari et quæ sunt Dei Deo”

Mateo, 22:21

Las relaciones entre religión y política, entre las normas de comportamiento y convivencia prescritas por los diversos credos y la forma de gobernar las sociedades que los profesan, han sido el objeto de una constante tensión y, por tanto, de estudio y de discusión a lo largo de los siglos. Así, desde la fusión del rol del Emperador con el de *Pontifex Maximus* en la Antigua Roma, hasta la separación Iglesia-Estado operada por las revoluciones burguesas, pasando por la doctrina de las Dos Espadas y la posterior desintegración de la *Res Publica Christiana* que daría lugar a la síntesis del Estado moderno, el mundo occidental ha hollado la senda de una progresiva secularización política.

Sin embargo, fuera ya de la tradición de herencia grecorromana y judeo-cristiana, el mundo musulmán se enfrenta hoy al trance de integrar un conjunto de creencias con una supuesta vocación de regir no sólo la vida privada, sino también la pública, en estructuras estatales contemporáneas, parcialmente heredadas de una historia política, la occidental, que en gran medida le es ajena. Por ello, el islam habrá de dilucidar si sus características propias hacen que deba seguir un camino diferente o si, por el contrario, puede operar una reunión de las fuerzas políticas vivas, islamistas y laicas, en sistemas de gobierno religiosamente neutros.

Pero para poder plantear esta cuestión, es necesario entender la especial y estrecha naturaleza, hasta ahora levemente apuntada, que en el seno de la religión musulmana tiene la mencionada relación entre religión y poder político.

Efectivamente, la pugna sobre el papel del islam en relación con el gobierno de las comunidades humanas es también una constante entre los islamólogos, con planteamientos que van desde la afirmación de una radical particularidad musulmana, que haría a esta religión absolutamente incompatible con el Estado secular, hasta una completa asimilación con los principios occidentales. Además, las diversas consideraciones al respecto y su puesta en práctica han variado enormemente a lo largo de la historia y, también, de la geografía.

En este sentido, y siguiendo a Mohamed-Chérif Ferjani², dos tendencias principales pueden encontrarse en la islamología moderna, que no comienza realmente hasta la revolución iraní de 1979, con la instauración de la República Islámica —hasta ese momento, los movimientos políticos de base islámica constituían un campo de estudio residual, reservado a unos pocos expertos—, la cual supuso no sólo un punto de inflexión para la propia doctrina, sino un modelo para posteriores revoluciones. Así, el pensamiento clásico de los grandes autores franceses, como Louis Massignon, Henri Laoust o Jacques Berque, que se maravillaban ante la cultura árabe y musulmana e, incluso, buscaban tender puentes de entendimiento entre Oriente y Occidente —corriente que había surgido por oposición al pensamiento “civilizador” de la época colonial—, dio paso a nuevas visiones que trataban de analizar lo llevado a cabo por los ayatolás y su influencia en la región.

De esta manera, siempre según Ferjani, surgieron por un lado las visiones esencialistas, muy del gusto de los académicos estadounidenses, cuyo principal representante, el británico Bernard Lewis, sigue siendo hoy para muchos la gran referencia en la materia. Esta corriente fue dominante en la escena académica desde la década de 1980, y se caracteriza por dibujar una concepción del islam como religión total, esto es, con prescripciones y consecuencias en todos los órdenes de la existencia de sus fieles, y sin que las distintas esferas pudieran ser separadas y tratadas individualmente. Así, no existiría en el islam diferencia alguna entre lo espiritual y lo temporal, y la separación Iglesia-Estado sería un concepto exclusivamente occidental y judeo-cristiano; nociones como las contenidas en la Biblia de “mi Reino no es de este mundo” o “dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios” serían completamente ajenas a la revelación de Mahoma. Para Lewis, mientras que la relación del judaísmo y el cristianismo con el poder ha sido cambiante, la gran particularidad musulmana reside en que la propia génesis de la religión se produjo vinculada indisolublemente a éste.

En esta línea, el islam sería a un tiempo una religión —como fe, como moral y como cultura—, un complejo jurídico-político —un sistema de gobierno, el califato, con su ley, la *sharía*, compuesta principalmente por el propio Corán y por los *hadices*, que relatan los dichos y los hechos del Profeta, pero también, y dependiendo de las escuelas, por otros elementos como la *ijma* o consenso de la

² FERJANI, M-C. (2009), Política y religión en el campo islámico. Barcelona, Edicions Bellaterra.

comunidad o las *qiyas* o analogías—, una comunidad de fieles —la *umma*— y un territorio —en el seno del cual la guerra está proscrita y que debe ser expandido a través de la *yihad*—. Como puede observarse, nada escapa al islam, que se convierte en el fundamento mismo de la sociedad.

Debe resaltarse, además, que no fueron sólo los orientalistas norteamericanos y el resto de la doctrina occidental que asumió sus tesis quienes defendieron esta idea de la excepción islámica; por el contrario, y tal y como señala Nazih Ayubi³, son los propios abanderados del “renacimiento islámico” —autoproclamados así, por supuesto— quienes se sirven de esta visión del islam que afectaría a todos y cada uno de los ámbitos de la vida para apoyar sus propias convicciones que llevan a la obligatoriedad del Estado musulmán. Así, y aunque según Ayubi en un principio el islam surgió de forma más o menos independiente del poder político, fue la muerte del Profeta lo que planteó la cuestión de la sucesión política en el seno de las sociedades musulmanas tempranas —lo que llevó, por cierto, a la división entre suníes, chiíes y jariyíes—.

A partir de aquí, se inició un largo proceso de creación de una doctrina jurídica, a través de jurisprudencias cercanas al poder, que daría forma teórica al califato y a la comunidad política islámica. Pero esto fue así, precisamente, porque lo que la jurisprudencia producía por esta vía fue el instrumento, casi directamente “encargado” por el califato, del que se servían los sucesivos gobernantes para legitimar y justificar su propia posición de mando, supuestamente basada en la voluntad de Alá, y ello a pesar de que el ejercicio de dicho poder normalmente no se ajustaba en sí mismo a las enseñanzas y a las prescripciones del islam.

Cuando los mencionados “renovadores” hacen hoy referencia a la aplicación de la *sharía*, con continuas referencias a los textos sagrados como justificación de su argumentario, es realmente a esta jurisprudencia posterior y de carácter esencialista, hoy fuera de contexto, a la que aluden para fundamentar su idea de un supuesto retorno al califato islámico prescrito, según ellos, por las revelaciones de Mahoma. Así, son los propios conservadores islámicos —a veces incluso radicales, como en el caso de los salafistas o los wahabíes—, pero en muchas ocasiones también los islamólogos árabes moderados u opuestos al islamismo, por simple tendencia general de la doctrina, quienes se alinean con la idea de excepción y de totalidad enunciada por Lewis o por el francés Bruno Étienne. Unos y otros, de esta manera, han alimentado, a veces sin quererlo, las tesis del islamismo radical.

Finalmente, debe señalarse también cómo estas tesis han disfrutado también de gran acogida entre los partidarios, tanto occidentales como orientales, del “choque de civilizaciones” preconizado por Samuel Huntington⁴, pues la fractu-

³ AYUBI, N. (1996), *El islam político. Teorías, tradición y rupturas*. Barcelona, Edicions Bellaterra.

⁴ HUNTINGTON, S. “The Clash of Civilizations?”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3, verano 1993.

ra radical aquí descrita se presenta como justificación perfecta para para la confrontación intercultural —lo cual, además, permite excusar los comportamientos más atroces en contra de la civilización enemiga— y como argumento definitivo para afirmar la absoluta incompatibilidad entre Occidente y el mundo islámico. Así, muchos consideran que uno de los principales convencidos de la inevitabilidad de dicho choque, aunque Huntington no hubiese publicado aún la obra en su época revolucionaria, fue el propio ayatolá Ruhollah Jomeini.

Volviendo a las dos corrientes principales del orientalismo moderno, según las describe Ferjani, se debe ahora aludir a la segunda de ellas, que se basa en la defensa del islam político como una mera respuesta al colonialismo y a la invasión cultural occidental. Así, para académicos como François Burgat, consolidados a partir de finales de la misma década mencionada de 1980, el islamismo surge como forma de resistencia frente a los abusos de Occidente y de las dictaduras y monarquías corruptas apoyadas desde allí. Sería, así, la única manera de plantar cara a la alienación cultural derivada de la dominación, y la simple negación de este extremo sería una muestra más de la islamofobia reinante en Europa y en Estados Unidos. Por lo tanto, se niega su fundamento en las particularidades esenciales de la religión musulmana, y se asume que su existencia responde a cierta naturaleza utilitaria, como mecanismo de defensa étnica y cultural frente a amenazas externas y como medio de afirmación de la identidad nacional y la independencia de los pueblos árabes sometidos.

Frente a ambas consideraciones radicales, fue surgiendo, a partir de la década de 1990 un discurso intermedio que huía tanto del maximalismo de las tesis esencialistas como de las justificaciones que daban las corrientes que las negaban. Así, autores como Olivier Carré⁵ han desconfiado de las visiones radicales y reduccionistas que presentan al cristianismo como una religión ajena a lo temporal y al islam como totalizante y profundamente político. Y, para ello, Carré analiza los fenómenos de politización y despolitización que ambos credos han sufrido a lo largo de la historia⁶, para concluir que se asemejan en este aspecto más de lo que podría parecer. Así, además, afirma que el sunismo y el chiismo han estado presididos por una “gran tradición laica” derivada de un quietismo político —compartido también por el cristianismo— y puesta luego en cuestión por la doctrina moderna que reclama una ortodoxia falsa que no se corresponde con la realidad histórica.

⁵ CARRÉ, O. en FERJANI, M-C. (2009).

⁶ El islam-religión se politiza, y muy solamente, al cabo solamente de trece años, después se despolitiza claramente durante tres siglos para repolitizarse bastante recientemente. El cristianismo, por el contrario, no se politiza claramente más que al cabo de tres siglos; después no comienza a despolitizarse algo más que desde el siglo XVI solamente en Occidente, antes de repolitizarse sobre la excelente base jurídica de la “separación” de la Iglesia y el Estado. En el fondo, ambas religiones son políticas de parecida manera”.

En esta línea, deben citarse también los postulados de sociólogos o historiadores no especializados en el islam, como Emmanuel Todd⁷, que traza una argumentación basada en los cambios que progresivamente ha venido experimentando el mundo islámico en clave histórica y progresiva. Así, estas transformaciones serían parecidas a las que en su día sufrió Occidente, y ello lo lleva a concluir que el islam está atravesando en el momento actual su crisis de modernidad —habida cuenta, por otra parte, que es 622 años más joven que el cristianismo—, una crisis análoga a la que en el pasado sufrieron Europa y América en el ciclo revolucionario.

A este respecto resulta particularmente interesante la comparación que realiza Todd entre el dilema al que se enfrentó Estados Unidos en relación con el color de la piel de sus ciudadanos, y el consecuente papel que debían desempeñar los negros en la sociedad, con la actual y omnipresente cuestión del lugar que han de ocupar las mujeres en el mundo musulmán. En el mismo sentido cabría preguntarse, aunque esto supone adelantar de alguna manera cuestiones que han de tratarse más adelante, si el islam político moderado podría estar llamado a cumplir en las sociedades musulmanas una función análoga a la que tuvo la democracia cristiana en la consolidación de los sistemas políticos occidentales contemporáneos, o si, por el contrario, esta idea supone aplicar categorías propias de los sistemas occidentales a una realidad distinta, cuyo desarrollo ha de tomar caminos muy diferentes a los conocidos.

Una vez esbozado el marco académico básico de la cuestión, debe aludirse a los elementos jurídicos, religiosos e históricos que sustentan las distintas visiones, con el ánimo de esclarecer, siquiera mínimamente, la naturaleza de las cosas. En este sentido, según el ya mencionado Ayubi, son los propios islamistas modernos quienes se han ido apartando progresivamente de los textos jurídicos tradicionales —coránicos o jurisprudenciales, pero, en cualquier caso, aquellos en los que precisamente dicen basarse—, para justificar su propia visión de la relación entre religión y poder.

Así, si bien la jurisprudencia clásica ya aludida establecía un vínculo entre política y religión, lo hacía siempre poniendo la segunda en un lugar de superioridad con respecto a la primera: la legitimidad del poder político emanaba de la religión. No obstante, el islamismo moderno ha intentado invertir los términos, tratando de utilizar los textos de forma interesada para justificar un discurso político previo; para ello, ha elegido cuidadosamente los pasajes y las interpretaciones de los mismos que más se adecúan a sus tesis. De esta manera, han sido capaces, incluso, de asumir conceptos propios de otras ramas del islam, como la *taqiyya* —disimulación por parte de un individuo de sus creencias con el fin de evitar ser perseguido o amenazado—, tan practicada entre chiitas y ahora

⁷ TODD, E. en FERJANI, M-C. (2009)

adoptada por suníes en diversos ámbitos. Por todo ello, considera Ayubi el islam político como una creación netamente moderna, no una vuelta a los orígenes, en la que se busca “convertir el nexo formal y simbólico que habían forjado entre política y religión en un nexo *real*”⁸.

Sea como fuere, si se pretende argumentar la especial vinculación entre islam y política, así como las presuntas prescripciones de la religión musulmana sobre las formas de gobernar, debe acudir, en primer lugar, al texto coránico en busca de normas en este sentido. Es decir, si el carácter eminentemente político del islam fuera una realidad, el Corán debería contener referencias que muestren, articulen y regulen esa característica.

Lo cierto es que, a pesar de lo que pudiera pensarse, las prescripciones del Corán a este respecto son, en general, escasas y poco claras —el propio Libro distingue entre lo claro y lo equívoco de su contenido, estableciendo que lo claro y unívoco es la parte central y que no genera divisiones, mientras que las aleyas equívocas son las seguidas por los de “corazón extraviado”; y es que sólo Alá puede interpretar correctamente el texto—. Y, en cualquier caso, como explica Ferjani⁹, distan mucho de constituir un corpus jurídico sistemático, como algunos académicos islamistas afirman. El número de aleyas o versículos de carácter normativo, que regulan directamente la conducta, individual o colectiva, de las personas oscila entre las aproximadamente 200 y las más de 600, según el autor que se consulta, de un total de 6.236. La diferencia se explica por la ausencia de límites claros entre lo que es una aleya normativa y lo que es una aleya meramente descriptiva. Sin embargo, como puede observarse, en el mejor de los casos los versículos del primer tipo representarían sólo una décima parte de la totalidad del texto.

Por otro lado, siempre según Ferjani, del conjunto de aleyas normativas deben eliminarse las que no se refieren a cuestiones políticas, como las referidas a la moral individual o a los usos y a las costumbres culturales. Y entre las restantes, debe tenerse en cuenta la conocida como “abrogación”, esto es, la derogación de los preceptos coránicos plasmados por el Profeta con anterioridad por los posteriores que los contradigan. Este método de integración está previsto en el propio Corán, aunque se aplica de forma desigual por las distintas escuelas.

Por último, debe atenderse también al contexto en el que se escribieron las diferentes partes del Libro Sagrado. Aunque la mayor parte del mismo —unos tres cuartos— fue revelada en La Meca, en este periodo los versículos normativos son escasos, concentrándose los mismos en la época de Medina, cuyas circunstancias históricas hacían más necesario este tipo de prescripciones y por lo que, por consiguiente, algunas han de ser tomadas con reservas.

⁸ Op. cit.

⁹ Op. cit.

Entrando en el contenido concreto del Corán, ha de hacerse referencia a diferentes conceptos que en él aparecen, o incluso a algunos que deberían figurar si se aceptara el carácter eminentemente político de la religión musulmana y que, sin embargo, no lo hacen: es lo que Lewis llama el “lenguaje político del islam”¹⁰. Todo ello lo estudia Ferjani individualizadamente. Así, en primer lugar, debe hacerse referencia a la noción, ya mencionada, de *sharía*. A pesar de que hoy en día, en gran medida por influencia islamista, se utiliza como sinónimo de ley islámica, lo cierto es que en las únicas cuatro ocasiones en las que aparece mencionada en el Corán —directamente o a través de otro vocablo de su familia léxica— se utiliza más en su sentido etimológico de “fuente”, esto es, como origen de conocimiento y de inspiración. Por ello, los exégetas musulmanes han valorado tradicionalmente que tiene un significado más próximo a “religión” que a “ley” propiamente dicha, por lo que no tiene valor jurídico directo; eso sí, se trata de una fuente más para los jurisconsultos, pues guía en la diferenciación de lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto.

Por otro lado, debe hacerse referencia también a los conceptos de *dawla* —Estado, que para los islamistas representa hoy una de las tres ideas inseparables del islam, junto a *din*, religión, y a *dunya*, mundo terrenal— y de *sulta* o *sultan* —autoridad—. De nuevo, las menciones coránicas de estas nociones son escasas o nulas. Así, el Libro Sagrado sólo alude en dos ocasiones a la raíz *dawla*, y en ambos casos con significados ajenos a la política. Algo parecido ocurre con *sulta/sultan*, que aparece en relación con el poder de Alá o en su acepción de aptitud general, y no como poder político. En el mismo sentido, la palabra *hukn* —gobierno, juicio— y sus derivadas aparecen en diversas ocasiones a lo largo del texto, pero normalmente lo hace con un significado genérico, y no como parte de prescripciones políticas concretas.

Tampoco otras nociones fundamentales del islam político moderno como *umma* —para Lewis, tanto comunidad política islámica como su sistema de gobierno— o *milla* toman un significado político en el Corán; antes bien, representan de forma general a las comunidades o a las tradiciones comunes. De igual forma, las referencias coránicas de *imam* y *jalifa* —imán y califa, respectivamente— responden a nociones amplias de guía o sucesor, en algunos casos con alguna connotación política menor, pero nunca de forma análoga a las acepciones que de estos términos se manejan hoy en día, con grandes implicaciones.

Finalmente, ha de aludirse al término *amr* y sus derivados. *Amr* y su plural, *umur*, se refieren, de forma genérica, a los “asuntos”, ya sean públicos o privados, cuyo encargado es el *waliy*, y su cargo, la *wilaya* —nombres que hoy designan, por ejemplo, a los gobernadores argelinos y las provincias al

¹⁰ LEWIS, B. (1988), *The Political Language of Islam*. Chicago, The University of Chicago Press.

frente de las cuales se sitúan—. Pero también implican una noción imperativa, de mandato, de forma que quien lo ejerce es el *amir*, emir o príncipe. Estos vocablos sí son algo más comunes en el texto coránico, ya que aparecen, en alguna de sus formas, en casi 300 aleyas, aunque en la inmensa mayoría de las ocasiones en las que esto ocurre, el sujeto de las órdenes es Alá, que prescribe conductas a sus fieles. Por lo tanto, su uso principal es, de nuevo, más religioso que propiamente político.

Sólo un puñado de menciones se refiere de forma algo más directa a las cuestiones políticas, como es el caso de las aleyas en las que *amr* o *wilaya* aluden a los asuntos comunes y a las decisiones sobre las cuestiones controvertidas relacionadas con los mismos —en definitiva, a la “cosa pública” o *res publica*— como en la aleya 3:159, donde se le dice al Profeta:

“Por misericordia de Alá eres compasivo con ellos. Si hubieras sido rudo y duro de corazón se habrían alejado de ti; perdónales, pide perdón por ellos y consúltales en las decisiones [a los hombres a los que gobiernas]. Pero cuando hayas tomado una decisión encomiéndate a Alá. Alá ama a quienes se encomiendan a Él”.

El deber de consulta —o *shura*— a los gobernados aquí recogido constituye una de las cuestiones clave de la exigua regulación que del poder político hace el Corán, y matiza la concepción tradicional y a veces tópica que de ella se tiene.

Esta serie de menciones aparentemente relacionadas con la política —aunque, como se ha visto, en la realidad no lo estén tanto— son las esgrimidas por los islamistas y por los partidarios de las visiones esencialistas ya mencionadas. Así, Bernard Lewis afirmaba, según lo ya explicado, que la religión islámica está intrínsecamente unida a la política, que ambos ámbitos forman un todo a los ojos de los seguidores de Mahoma, al tiempo que aseguraba que existen preceptos “secularizantes” en las propias Escrituras cristianas —impensables en el Corán— que hacen que la aproximación de ambas religiones a su propia relación con la política sea radicalmente diferente.

No obstante, algunos autores y teólogos musulmanes, que niegan la mayor tanto en lo que se refiere a la esencialidad política del islam como en la apoliticidad del cristianismo, y recuerdan que sí se puede encontrar en el Corán una aleya equivalente al “dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios” del Nuevo Testamento. Así, la aleya 4:59, que reza “¡Creyentes! Obedeced a Alá, obedeced al Enviado y a aquéllos de vosotros que tengan autoridad”, contendría para muchos un mensaje de separación análogo al de las palabras de Jesucristo relatadas por Mateo en su Evangelio. De esta manera, la llamada por los teólogos “aleyas de los príncipes”, demostraría que la autoridad temporal, diferente de la religiosa, está protegida también en el texto coránico, ya que el

mismo ordena a sus adeptos obedecer a poderes diferentes de los exclusivamente derivados del islam.

Al final, para el propio Ferjani, el afán de separación temporal-espiritual no es más que la opción lógica de las religiones incipientes, cuando aún son minoría, ya que las protege de los poderes que pueden verse tentados a perseguirlas. El cristianismo buscó esa independencia del poder pagano de Roma, al igual que los seguidores de Mahoma lo hicieron en La Meca, antes de la Hégira.

3. EL SURGIMIENTO DEL ISLAMISMO Y SU EXPANSIÓN POR EL MAGREB

“Invita al camino de tu Señor con sabiduría y buenas palabras y discute con ellos de la mejor manera. En verdad, tu Señor es quien mejor conoce quién se extravía de Su camino y Él es quien mejor conoce o los bien guiados”

Corán, 16:125

“Y si tu Señor quisiera crearían todos los que están en la tierra. ¿Acaso puedes tú obligar a los hombres a que sean creyentes?”

Corán, 10:99

Si todo lo hasta ahora descrito sirve para sentar las bases teóricas y teológicas sobre las que se asienta la relación entre religión y política en el mundo musulmán, ahora se debe atender al fenómeno concreto del islam político o islamismo, esto es, como ya se ha apuntado, el conjunto de ideologías, de muy diversa índole, que, en mayor o menor grado, propugnan la aplicación de los principios, las enseñanzas y los preceptos religiosos musulmanes a la vida pública.

Así, la aparición del islamismo moderno, y su expansión por el mundo árabe y musulmán, responden a unas condiciones históricas y políticas concretas que permitieron su desarrollo. En línea, también, con las diferentes visiones de base sobre la naturaleza política del islam, explicadas en el capítulo anterior, existen distintas concepciones sobre el surgimiento y las características del propio movimiento —o movimientos— islamista.

De esta manera, los partidarios de las tesis esencialistas, como el ya citado Bernard Lewis, consideran que el islamismo es consustancial a la propia religión musulmana, pues refleja aquello de inevitablemente político que hay en ella.

Para Lewis¹¹, el islam tiene una doble naturaleza alternativa, “quietista” y “activista”, derivando la primera del papel de Mahoma como estadista y dirigente y la segunda de su carácter de rebelde frente al poder pagano establecido. Para otros, como Daniel Pipes¹², sin embargo, el islamismo es en realidad un fenómeno moderno, creado a la luz de los *ismos* utópicos occidentales, y, por tanto, ajeno a la tradición del islam.

Sea como fuere, lo cierto es que los antecedentes intelectuales inmediatos del islamismo moderno surgen ya durante el siglo XIX. Esta época se reveló una de las de mayor actividad reformista y teológica en el seno del islam. Diversos factores contribuyeron a este fenómeno, pero, sin duda, el progresivo desmembramiento y la decadencia del Imperio Otomano —el otrora gran representante del poder del islam en el mundo—, junto con la creciente influencia de Occidente, a través del colonialismo, en el mundo musulmán, fueron cuestiones fundamentales en el surgimiento y en el desarrollo de los movimientos islamistas.

Así, el llamado “enfermo de Europa” avanzaba hacia un declive inevitable, ahogado por la superioridad del resto de los poderes del continente y por una estructura interna cada vez más frágil y con serias dificultades para modernizarse. La Sublime Puerta comenzó a gastar enormes cantidades de dinero, endeudándose de forma notable, para así tratar de equipararse a sus vecinos occidentales a favor de la tecnología y el rearme. Se iniciaron profundas reformas de la administración, la educación o el ejército, siempre tomando como modelo a los países europeos, en lo que se conoció como *Tanzimat* —reorganización—, iniciada por Mahmut II en 1839, y continuada luego por sus hijos, Abdülmecit I y Abdülaziz I.

Sin embargo, nada de esto era suficiente, y los propios problemas internos del Imperio, junto con un desgaste externo propiciado por las ansias territoriales de los demás Estados del Viejo Continente, con su colofón en las guerras de los Balcanes y, posteriormente, en la Primera Guerra Mundial, terminaron por superar a los gobernantes del mismo. Además, las propias reformas prooccidentales generaron gran controversia en la sociedad del Imperio, con algunos sectores que estimaban que eran demasiados tibias, como los Jóvenes Otomanos, y otros que repudiaban dichas políticas por ajenas, defendiendo un retorno al islam y sentando las bases del islamismo.

Así, en esta situación de paulatina decadencia, distintas voces comenzaron a surgir, propugnando una vuelta a las tradiciones y a los valores clásicos musulmanes, rechazando la influencia occidental de los años anteriores. Una de ellas

¹¹ LEWIS, B. “Islamic Revolution”, en *The New York Review of Books*, vol. 34, no. 21 y 22. Nueva York, 21 de enero de 1988.

¹² PIPES, D. “Distinguishing between Islam and Islamism”, en *Center for Strategic and International Studies*. 30 de junio de 1998.

fue la del pensador Jamal Al-Din Al-Afghani, uno de los precursores de los movimientos panislámicos, esto es, los grupos que defienden y buscan conseguir la unidad de todos los Estados musulmanes para así llegar a una única comunidad de creyentes, como forma de luchar contra la colonización no sólo física, sino especialmente cultural, de Occidente. En este sentido, fue uno de los precursores del antiimperialismo, tarea para la que defendía una vuelta al “islam verdadero”.

También comenzó a conocerse a Muhammad Abduh, discípulo del anterior, con el que compartía la idea de rehabilitar una *umma* unificada mundial, así como sus ideas panislamistas y antioccidentales. Para la difusión de su pensamiento, fundó en París, también junto a Al-Afghani, una revista clandestina llamada *Al-Urwah al-Wuthqa* —“El lazo indisoluble”—, de tendencia antibritánica y cuya distribución gratuita se llevó a cabo gracias al mecenazgo de un millonario tunecino.

Finalmente, aparece también otro intelectual musulmán, Rashid Rida, que se ve fuertemente influenciado por esta publicación y desarrolla, asimismo, unas ideas que ponen al islam en el centro de las reformas que deben acometerse. Él mismo continuó la labor editorial de sus predecesores a través de una nueva revista, también de corte panislámico, establecida en El Cairo y llamada *Al-Manar*.

Estos tres pensadores constituyeron el núcleo de la generación del llamado *Al-Nahda* o “renacer islámico”, también llamado “modernismo islámico”, y supusieron la primera respuesta islámica a la hegemonía occidental. Propugnaban un modelo de organización alternativo al europeo y basado en las enseñanzas del Profeta, como fórmula para hacer salir al mundo islámico de su profunda crisis. Así, defendían una sociedad basada en la *sharía* y rechazaban los métodos de gobernantes anteriores, a los que consideraban desviados del islam verdadero. Por ello, denostaban tanto la corrupción de dichas autoridades, como la puesta en práctica de innovaciones censurables de la doctrina.

Este movimiento constituyó el verdadero germen del islam político contemporáneo. Paralelamente, ya en las primeras décadas del siglo XX, surgieron en la India Británica figuras y corrientes que contribuyeron a este fenómeno, como el movimiento *Deobandi*, del que surgirían Muhammad Ilyas Kandhlawi, que fundó en 1926 el *Yamaat Tabligh* —“Grupo de Predicadores”— o Sayyid Abul Ala Maududi, que fundó en 1941 *Jamaat-e-Islami*, hoy uno de los movimientos islamistas más importantes e influyentes del mundo junto con los Hermanos Musulmanes, con gran implantación en Pakistán. Tampoco debe olvidarse a Muhammad Iqbal, pensador político y poeta, e inspirador del sentimiento nacional islámico pakistaní —hasta el punto de que, para muchos, es el “padre de la nación pakistaní” —.

Pero es, precisamente, la creación de ese otro grupo, los Hermanos Musulmanes, lo que supondría el gran hito en la historia del islamismo moderno. Fundada en

1928 en la ciudad egipcia de Ismailía por Hasan Al-Banna, un profesor de 21 años con grandes habilidades retóricas y una profunda fe, que sufría por la degradación del pueblo egipcio derivada de la ocupación británica, la Hermandad ha sido el principal centro de irradiación del islamismo desde entonces. Tras expandirse durante sus primeros años por la zona cercana a Suez, trasladó su sede al El Cairo en 1933, y fue creciendo e institucionalizándose progresivamente bajo el mando de Al-Banna. Bajo el lema “el islam es la solución”, sus actividades fueron también en aumento, centrándose éstas no sólo en un cada vez mayor activismo político, sino también en labores sociales que le permitieron calar en la sociedad egipcia.

Poco a poco, sin embargo sus relaciones con el poder se fueron tensando, tanto por su feroz oposición a los británicos, primero, como su enfrentamiento con las propias autoridades egipcias, más tarde. Así, Al-Banna fue encarcelado y, algunos años más tarde, asesinado en represalia por la muerte del Primer Ministro Mahmoud An-Nukrashi Pasha en 1948, muerto a su vez a manos de un joven miembro de la Hermandad después de haber ordenado la disolución de la misma. En 1951 la Hermandad recuperó su estatus y, debido a la buena relación con el Movimiento de Oficiales Libres, no fue ilegalizada como el resto de los partidos políticos tras la revolución de 1952. Sin embargo, las altas aspiraciones de su nuevo líder, Hasan Al-Hudaybi, lo enfrentaron al nuevo Gobierno del Egipto independiente, lo que derivó en una nueva disolución de la Hermandad por parte de Gamal Abdel Nasser y en el encarcelamiento de Al-Hudaybi. Esto supuso la aparición de una nueva figura, la de Sayyid Qutb, luego también encarcelado.

Tras la muerte de Nasser y el ascenso de Anwar Al-Sadat, los Hermanos Musulmanes se reintegraron paulatinamente en la política egipcia. En este momento, el movimiento, que tras la década de 1970 se renovaría progresivamente, aceptando la imposibilidad en ese momento de llegar al poder y reforzando su vertiente social, al tiempo que evolucionaba hacia posiciones más liberales, se había expandido ya a diversos países de la región. En parte como resultado de una acción planeada para llevar sus planteamientos a todo el mundo musulmán, en parte como resultado indirecto del exilio de muchos miembros tras la ilegalización de Nasser y en parte como consecuencia del auge del islamismo registrado tras la Guerra de los Seis Días, en 1967, donde la derrota de las fuerzas árabes generó rechazo hacia los partidos y gobiernos seculares del mundo musulmán, lo cierto es que la Hermandad había ganado mucha influencia en Siria —con la Hermandad Musulmana de Siria—, Jordania —con el Frente de Acción Islámico— y Palestina —con Hamás—, pero también en los países del Golfo, aunque aquí se desarrollarían más intensamente movimientos de corte más conservador relacionados con el salafismo o el wahabismo. Empezaba, también, la expansión por el Magreb, a la que se aludirá más adelante.

Como ya se ha mencionado antes, el siguiente gran punto de inflexión en la historia del islamismo, y el que realmente atrajo la atención de los académicos

occidentales —apareciendo como disciplina autónoma y no sólo residual a partir de ese momento— fue la Revolución Iraní de 1979. Además, esto supone la mayor visibilidad del islamismo chiíta por primera vez, ya que hasta la fecha los principales movimientos habían sido sunitas. La novedad de esta revolución, por otra parte, fue el derrocamiento de una monarquía prooccidental y su sustitución, por primera vez, por una República Islámica, dominada por el clero —algo sólo posible en el islam chií— y con un Líder Supremo religioso, entonces el ayatolá Ruhollah Jomeini, a la cabeza del nuevo Estado. Comienza entonces una nueva ola de islamismo que llega hasta hoy.

A partir de este momento se sucederían los conflictos más recientes, como la invasión soviética de Afganistán, la guerra Irán-Irak, la guerra del Golfo y un largo etcétera que propiciarían y harían cada vez más patente la proliferación de un nuevo tipo de islamismo radical, el yihadismo, que trata de resolver ese enfrentamiento con Occidente al que se viene aludiendo a través de la violencia y del terror, y que alcanza con la creación de Al Qaeda, primero —con tragedias como la del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington o la del 11 de marzo de 2004 en Madrid—, y de Daesh, después, su máxima expresión.

Así, según Heinz Halm, si se observa la historia reciente de los regímenes de los países musulmanes, se puede apreciar que la mayoría de los Estados creados en la región tras la caída del Imperio Otomano eran laicos, como Siria e Irak con el Partido Baaz, el Túnez de Bourguiba, el Egipto de Nasser o la Turquía de Mustafá Kemal Atatürk. Incluso afirma que hasta la República Islámica de Irán asumía formalmente la estructura del Estado republicano occidental. Todo ello, entiende, generó precisamente una reacción islamista para frenar este proceso de secularización, como respuesta, de nuevo, a la occidentalización de las sociedades musulmanas. Ello constituye un elemento más para comprender el carácter moderno del islamismo actual y su profunda relación con el periodo colonial.

Una vez se ha esbozado la evolución general del islamismo a partir de sus principios fundacionales y sus primeras manifestaciones, debe abordarse, como ya se ha adelantado, la cuestión de su expansión por el Magreb. Para ello, lo primero que debe señalarse es que el Magreb cuenta con unas características propias que dotan de sentido a su separación conceptual del Mashrek, como su mayor cercanía a Europa, unas condiciones particulares durante la era colonial —por unas u otras razones— y una composición étnica y lingüística más variada, con una gran presencia —a veces, incluso, mayoritaria— de la etnia bereber y de la lengua amazigh, por citar sólo algunas.

El punto de partida del análisis de la expansión magrebí del islamismo es, siguiendo a Joan Lacomba¹³ y como ya se ha explicado, el periodo colonial y sus efectos sobre la vida política y social de estos países. Según Lacomba, existe

¹³ LACOMBA, J. (2000), *Emergencia del islamismo en el Magreb*. Madrid, Catarata.

una estrecha relación entre el tipo y la intensidad del colonialismo y los sistemas políticos y los problemas que sufren los Estados actuales del Magreb. No obstante, tampoco pueden olvidarse, claro está, las tradiciones políticas anteriores. Así, durante el siglo XIX, cada Estado magrebí diseñó diferentes mecanismos de centralización del poder, pero pervivieron hasta el siglo XX las estructuras tribales y familiares, que, por tanto, condicionaban enormemente al poder político. A modo de ejemplo, en 1854 había en Marruecos unos 600 grupos tribales diferentes, mientras que en Argelia ascendían a unos 740 en 1865. Estas estructuras políticas intermedias entre el Estado y el individuo supusieron en ocasiones grandes obstáculos para la acción del primero.

En cualquier caso, la ruptura con la tradición anterior que supuso el colonialismo generó con el tiempo un sentimiento de enfrentamiento hacia las nuevas autoridades, que exaltó las características singulares de los pueblos magrebíes, como ocurriera en los demás países musulmanes en la misma época, según se ha explicado. Además, los regímenes políticos creados tras las independencias y la forma anterior de colonización, también moldearon el futuro del islamismo regional.

Cuatro de los cinco Estados magrebíes habían pertenecido al imperio colonial francés, mientras que el quinto, Libia, había sido una colonia italiana. En lo que a la parte francesa de refiere, Marruecos había sido controlado bajo la forma de un protectorado —con zonas, además, bajo dominio español—, y sus autoridades y su monarquía habían sido formalmente mantenidas, utilizando los colonos franceses los propios elementos de la cultura local en su beneficio. Ello hizo que, con la independencia, se pudiera dar continuidad a dichas instituciones, resultando el choque menos traumático. Además, el importante papel religioso del Rey de Marruecos dotó a la Corona de una legitimidad más profunda, lo cual favoreció la estabilidad, pero no evitó el surgimiento en el país de diferentes tendencias islamistas en las décadas de 1970 y 1980. Algunas de ellas, como Justicia y Caridad, estuvieron fuertemente influidas por las ideas del ya mencionado Sayyid Qutb, primero, y por la Revolución Iraní, después, y niegan incluso el papel religioso del rey, proponiendo la creación de un Estado islámico. Otras, más cercanas ideológicamente a los Hermanos Musulmanes, como es el caso del gobernante Justicia y Desarrollo, presentan unas posturas más moderadas y de apoyo a la figura del rey.

Túnez, por su parte, siempre había gozado de una cierta autonomía, ya desde la época otomana, y presentaba una dispersión tribal muy inferior a los demás países de su entorno, además de un elevado grado de centralización. Por ello, el modelo de colonización, también bajo forma de protectorado y manteniendo formalmente al bey otomano, fue aquí más suave y utilitario, lo cual se debió, entre otras cosas, a la poca resistencia de la propia población y a los intereses principalmente económicos de los ocupantes franceses. Tras la independencia,

con su fugaz monarquía y la posterior instauración de una república laica con Bourguiba a la cabeza, el islamismo fue ganando también adeptos, en este caso concentrados en Ennahda, la franquicia local de los Hermanos Musulmanes fundada a principios de la década de 1980.

En lo que atañe a Mauritania, su colonización siguió un modelo más normalizado, como parte de la colonia del África Occidental Francesa y tras el progresivo sometimiento de las tierras al norte del río Senegal. Además, sufrió transferencias de territorios tradicionalmente mauritanos hacia Senegal, como la antigua capital, Saint Louis. Tras la independencia, persistieron dos grupos sociales diferenciados, los árabes-bereberes —divididos a su vez en “moros blancos” y “moros negros”— y los subsaharianos, por lo que se entremezclan en este país los problemas típicos de ambos mundos. El islamismo predominante en Mauritania, representado por el partido Tawassul, está muy vinculado también a los Hermanos Musulmanes y a los islamistas tunecinos.

Finalmente, Argelia representa, en palabras de Lacombe, el mayor ejemplo de colonialismo total. En este caso, no se estableció protectorado alguno, ni se mantuvieron las instituciones locales previas, que bebían, por un lado, del sistema tribal disperso ya aludido, y, por otro, de la experiencia del emir Abdelkader, héroe nacional argelino. Francia, por el contrario, integró completamente el territorio argelino en su organización metropolitana, a través de un control altamente militarizado y represor y un régimen de grandes privilegios para los franceses europeos, de forma que Argelia dejó de ser una colonia para convertirse en un departamento francés.

Por esta razón, Francia no consideró que debiera incluirse a Argelia entre los territorios objeto de descolonización, lo que llevó a la independencia más difícil y traumática de entre todas las de la zona, a través de una larga y sangrienta guerra de liberación. En este contexto, los Hermanos Musulmanes ejercieron su influencia en parte de la población, y están representados por partidos como el Movimiento por la Paz y la Salvación, pero la corriente islamista principal en Argelia, la del Frente Islámico de Salvación —que protagonizó luego la guerra civil en la década de 1990, en contra del régimen republicano laico y dictatorial establecido tras la independencia— tiene orígenes diferentes y presenta una variedad de ideologías islamistas, aunque en general se puede describir como más radical. Escisiones de grupos islamistas de la guerra civil, además, acabarían radicalizándose hacia posturas yihadistas, y, finalmente, integrarían Al Qaeda en el Magreb Islámico, como ya se explicará.

Por último, debe abordarse el caso de Libia. Al ser probablemente el país menos consolidado en el momento de la colonización, además de escasamente valioso en términos económicos, ningún país europeo se había interesado por él hasta que Italia quiso conseguir también un imperio al uso de la época. Para ello,

invadió y controló la ribera sur de su parcela del Mediterráneo a través de una cruda guerra de diez años de duración, estableciendo luego una administración colonial sobre el territorio. Posteriormente, fue la primera nación en acceder a la independencia tras la Segunda Guerra Mundial, pues tras la derrota de Italia a manos de los aliados, éstos no pudieron acordar quién sería el encargado de gestionar el territorio. Así, las Naciones Unidas proclamaron la independencia de Libia, que se constituyó brevemente en monarquía, bajo el gobierno del Rey Idris, hasta la revolución de 1969 que llevó al coronel Muammar Al-Gaddafi al poder. Gaddafi gobernó Libia bajo un régimen de partido único hasta la revolución de 2011, por lo que no fue fácil para los movimientos islamistas —prohibidos durante este periodo— desarrollarse. Sólo ahora comienzan a asentarse, a pesar de la difícil situación política de un país dividido y con implantación de Daesh en el norte.

Lo hasta ahora expuesto da una idea de lo variado y diverso de los procesos políticos magrebíes, a pesar de sus características comunes. Queda así introducida la expansión islamista magrebí, en la que ahora se profundizará, tras el surgimiento antes explicado de estas ideologías y su estrecha relación con los fenómenos coloniales y poscoloniales, como base de los movimientos contemporáneos que portan como bandera el islam político.

4. EL ISLAM POLÍTICO MAGREBÍ Y LA REACCIÓN DEL PODER ANTE ÉL

“La religión es vista por la gente común como verdadera, por los sabios como falsa, y por los gobernantes como útil”

Lucio Anneo Séneca

Una vez expuesto el contexto en el que se ha desarrollado en las últimas décadas el islamismo en el Magreb, deben abordarse su situación actual, sus características y la naturaleza de los partidos políticos y otros movimientos que lo promueven en los cinco países de la región.

En primer lugar, y con carácter general, debe aludirse a las particularidades del islam predominante en la zona. Si bien, como ya se ha advertido, el sunismo es, con mucho, la rama predominante en el espacio magrebí —se estima que por encima del 90 por ciento de los fieles—, es importante resaltar que la tradición suní no es completamente homogénea. Así, la ciencia jurídica se ha dividido tradicionalmente en cuatro *madhabs* o escuelas de interpretación de la jurisprudencia —por tanto, cuatro formas diferentes de entender el *fiqh*— diferentes entre sí, todas ellas fundadas en los primeros siglos de vida del islam. De hecho, se considera que hoy la división en *madhabs* está “cerrada”, no admitiéndose la creación de nuevas escuelas. Cada una de ellas cuenta con un grado diferente de ortodoxia y de aceptación de las *quiyas* o analogías en la interpretación de la ley islámica.

Normalmente, cada musulmán suní se considera seguidor de una de estas *madhabs*, sin que ello suponga, en general, confrontación entre seguidores de escuelas diferentes, pues, aunque desde puntos de vista diferentes, se entiende que todas proponen caminos válidos en la aplicación del Corán y la *sunna*. En

cualquier caso, cada escuela suele ser también predominante en un área concreta del mundo musulmán, lo que sí es de gran relevancia para comprender la apertura o la flexibilidad en la observancia del islam en cada país. Las cuatro escuelas suníes aludidas —debe tenerse en cuenta que también existen otras chiíes o jariyíes— son las siguientes:

- La escuela hanafí, debe su nombre a Abu Hanifa, de procedencia iraní. Se la considera la rama más liberal.
- La escuela malikí, cuyo fundador fue Malik ibn Anas Ibn Shafi, jurista de la ciudad de Medina. También llamada “Escuela de Medina”; acepta los usos y costumbres de dicha ciudad como fuente del Derecho.
- La escuela shafí, fundada por Shafi’i, que era alumno de Malik. Fundó la jurisprudencia religiosa y admite el razonamiento analógico y el consenso como fuentes.
- La escuela hanbalí, llamada así por su fundador Ahmad bin Hanbal, alumno, a su vez, de Shafi’i. Se trata de la rama más rigorista y conservadora; predomina especialmente en el Golfo.

Mapa 4.1.¹⁴



La distribución geográfica de las distintas *madhabs* se puede observar en el mapa 4.1. En él se distingue claramente cómo la escuela predominante en el Magreb, salvo por algunos reductos ibadíes —pertenecientes a otra rama diferente del islam— en Argelia, Túnez y Libia, es la malikí. Esta *madhab*, sin ser la más liberal, tiene un carácter muy flexible y permite su adaptación a las distintas realidades sociales de cada país, aceptando, incluso, costumbres no islámicas.

¹⁴ Fuente: lostislamichistory.com

También permite el uso de la deducción racional o *ra'y* y la derogación de tradiciones opuestas al orden público.

Esta gran flexibilidad ha permitido la conjugación del islam con las costumbres propias del norte de África, resultando todo ello en una visión menos dogmática de la misma y en un cierto carácter liberal. La diferencia con el islam hanbalí —escuela oficial en Arabia Saudí que defiende una interpretación literal y muy rigurosa del Corán y la *sunna* y que es la base del wahabismo— es grande, a pesar de que, en los últimos años, corrientes ortodoxas provenientes del Golfo y cercanas a esta escuela han ido ganando protagonismo en la región, especialmente gracias a la financiación de su expansión por parte de fortunas saudíes o cataríes. En cualquier caso, la preeminencia malikí en la región ha llevado a que, en muchas ocasiones, el islam político magrebí se haya mostrado como más moderado que el de otras áreas, como reflejo de las propias sociedades en las que surge.

Una vez hechas estas precisiones, se pasará a abordar la situación del islamismo en cada uno de los países de la región, a partir de los acontecimientos de las últimas décadas que han llevado a la posición actual de los distintos movimientos. Deben tenerse en mente, para ello, las diferencias entre los regímenes actuales y recientes de cada uno de ellos, así como la posición tradicional de sus gobernantes con respecto al islam político, con el que normalmente se han relacionado con recelo y cuyo auge, en no pocos ocasiones, han tratado de frenar.

En cualquier caso, y como es lógico, la posición de dichos movimientos no puede ser la misma en una monarquía islámica como la marroquí —cuyo titular lleva aparejado el honor de Comendador de los Creyentes—; en una república laica recientemente salida de una sangrienta guerra civil contra los islamistas, como Argelia; en un Estado donde la llamada “primavera árabe” lucha por sobrevivir, como Túnez; en un país dividido en dos tras años de régimen de partido único, como Libia, o en un país parcialmente subsahariano con una gran inestabilidad política, como Mauritania.

A. ARGELIA

Tal y como se ha apuntado en referencia a la expansión del islam político por el Magreb, Argelia constituye uno de los países donde el papel del islamismo ha sido más determinante en el devenir de su historia reciente. Sin embargo, según Lacomba¹⁵, su evolución se remonta algo más en el tiempo, con la creación en 1963 de la Asociación Al-Qyam Al-Islamiya, que agrupaba a imanes para la defensa de la pureza de los valores islámicos, y luego prohibida en 1966, o, posteriormente, los grupos islamistas creados en la década de 1970 en torno a la Facultad Central de la Universidad de Argel o a las mezquitas de Orán, Laguat y Sidi Bel Abbés. También apareció el Movimiento Islámico Armado de Mustafá Buyali, de orientación afgana, y con posterior participación en la guerra. Con el desarrollo del movimiento, los servicios de seguridad toman consciencia en la década de 1980 de su peligroso potencial desestabilizador.

Ya en el periodo actual del islamismo argelino, debe hacerse referencia a los acontecimientos que llevaron a la guerra civil. En 1987 se había producido una progresiva decadencia del régimen de partido único —con el Frente de Liberación Nacional, FLN, a la cabeza— que gobernaba el país desde la independencia, a causa de dificultades económicas principalmente derivadas de la caída en los precios de los hidrocarburos. Por ello, y tras diversos disturbios y manifestaciones, como las del llamado “Octubre Negro”, en las que el ejército disparó contra la multitud —lo que hizo que los islamistas fueran ganando cada vez más adeptos—, el Presidente Chadli Bendjedid decidió acometer una reforma constitucional de corte liberal. En ella se admitió la creación de partidos políticos y el FLN dejó de ser el partido del Estado.

Esto derivó en la fundación, en 1989, del Frente Islámico de Salvación —FIS—, cuyo antecedente había sido la *Rabita Ad Dawa* o Liga de la Predicación Islámica, como plataforma de pretendida unidad del islam político argelino. El FIS era un partido islamista de base amplia que conjugaba distintas visiones, moderadas y radicales, como se podía comprobar en las diferencias entre los discursos de su presidente, Abbassi Madani —que trataba de mostrar la compatibilidad de la *sharía* y la democracia—, y su vicepresidente, Ali Belhadj —que declaraba la democracia contraria a los designios de Alá y concluía que había que matar a los infieles que participaran en ella—. En cualquier caso, las posturas islamistas preocuparon entre los círculos intelectuales, que veían que las recientes reformas liberales podían estar en peligro.

A pesar de todo, la popularidad del FIS fue en aumento, y en las elecciones locales de 1990 obtuvo una victoria contundente, sumando más de la mitad de los sufragios. Posteriormente, y tras un año de enfrentamiento dialéctico entre el Gobierno y los islamistas, se convocaron elecciones a la Asamblea Nacional,

¹⁵ Op. cit.

en la primera vuelta de las cuales el FIS volvió a obtener un gran resultado. Entonces, y ante la inevitabilidad de una victoria definitiva del islamismo, el ejército decidió intervenir, cancelando las elecciones y obligando al Presidente Bendjedid a dimitir. Comenzó una dura represión contra el FIS, ilegalizado en 1992, y se procedió al arresto de miles de sus miembros, lo que desembocó en el comienzo de una guerra de guerrillas llevada a cabo por los partidarios de los islamistas. Los primeros grupos que iniciaron hostilidades en este contexto fueron el Movimiento Islámico Armado —MIA—, de Abdelkader Chebouti, y el Movimiento para en Estado Islámico —MEI—, de Said Mekhloufi. Pronto comenzaron los atentados y los ataques contra la población civil.

Paralelamente se creó el Grupo Islámico Armado —GIA—, liderado por Abdelhak Layada, que se declaró independiente de los demás y, eventualmente, les declaró la guerra, creándose a partir de entonces un conflicto a tres bandas. El GIA había pasado en ese momento a ser la guerrilla predominante —además de mostrarse mucho más radical y sangriento que los otros grupos, llegando incluso a declarar el Califato de Argelia en 1994—, ante lo que el MIA y el MEI se unieron al FIS para crear el Ejército Islámico de Salvación —EIS—. Quedaban así definidos los grupos islamistas que dominarían el panorama hasta el final de la guerra civil.

Con el recrudecimiento de la misma, a través de matanzas indiscriminadas de civiles a manos del GIA —lo que generaría la escisión del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, GSPC, que luego también accedería a matar inocentes para terminar jurando lealtad a Al Qaeda— y el fracaso en las negociaciones, el EIS finalmente declaró el alto el fuego unilateral en 1997, lo que llevó, ya con Abdelaziz Buteflika como Presidente, a una ley de amnistía y una progresiva reintegración del FIS, mientras se seguía combatiendo al GIA. La nueva fortaleza del Gobierno llevó a la casi total extinción del conflicto en 2002, y a una segunda amnistía en 2005, aunque el GSPC continuó sus acciones hasta 2006 y, en 2007, fundó Al Qaeda en el Magreb Islámico —AQMI—, que ha seguido llevando a cabo acciones terroristas hasta hoy.

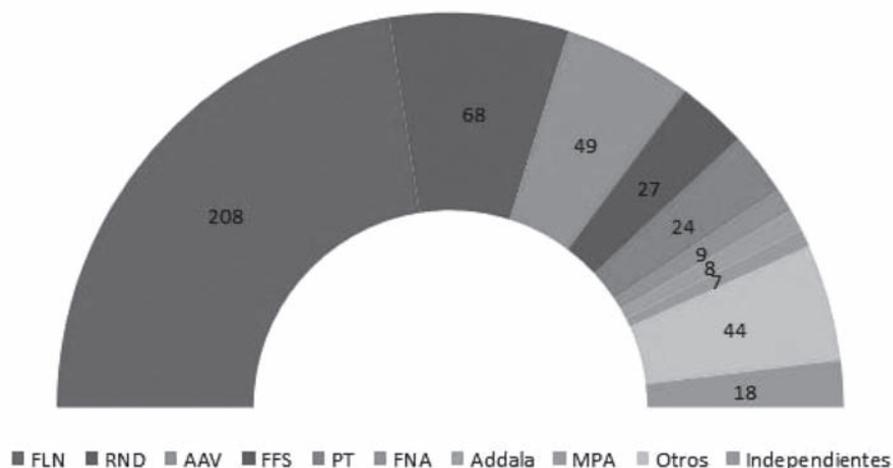
Así las cosas, el fin de la guerra civil —que aún hoy sigue dando coletazos, con algunos enfrentamientos y acciones terroristas de baja intensidad— definió las características del sistema político actual de Argelia. El islam político argelino ha sido visto con recelo desde entonces, pues se le responsabiliza de la guerra y las masacres sufridas por la población, por lo que ha tenido que mantener un perfil bajo que, sin embargo, ha comenzado a levantar el vuelo tímidamente en los últimos años.

En la escena política argelina actual, existen varios partidos que se declaran islamistas, si bien la mayoría tiene puntos de vista moderados. Por otra parte, las fuerzas islamistas que protagonizaron la guerra siguen estando en su mayoría

ilegalizadas y sus actividades son controladas por el Gobierno. Butefflika, reelegido en los comicios presidenciales de 2014 con un 81,5 por ciento de los votos, continúa en el poder, a pesar de que su estado de salud ha sido puesto en cuestión con frecuencia por la prensa. Además, su partido, el FLN, se ha mantenido en el Gobierno gracias, normalmente, a coaliciones de diversos partidos, algunos de ellos, islamistas moderados.

El resultado de las últimas elecciones legislativas, celebradas el 10 de mayo de 2012, ofreció una nueva victoria del FLN y un parlamento fragmentado, como puede observarse en el gráfico 4.1. Estos comicios fueron presentados por el Gobierno como “los más libres en 20 años”: muchos partidos fueron legalizados para la ocasión y se permitió la supervisión de observadores internacionales — todo ello a raíz de la por ese entonces floreciente “primavera árabe”—.

Gráfico 4.1.¹⁶



A partir de los resultados de estas elecciones, pasará a examinarse la posición de los principales partidos islamistas.

Como puede observarse, el segundo partido con más representación es la Agrupación Democrática Nacional —RND, por sus siglas en francés—. Fundado por el ex Presidente Liamine Zeroual, tiene una ideología islamista moderada y forma parte de la coalición que sostiene al Gobierno del Primer Ministro Abdelmalek Sellal. El partido Tadjamou Amal Jazair, también islamista moderado, es la otra fuerza islamista —en este caso, minoritaria— que forma parte de dicha coalición.

¹⁶ Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria —UIP—.

Por otro lado, la Alianza de la Argelia Verde —AAV— constituye la tercera fuerza en el parlamento argelino, pero es en realidad una coalición de diferentes partidos islamistas. Lidera la oposición al Gobierno y está formada por tres fuerzas islamistas de ideología similar.

Conforma la Alianza, en primer lugar, el Movimiento de la Sociedad por la Paz —MSP—. El partido tiene una ideología islamista moderada, basada en gran medida en el discurso de los Hermanos Musulmanes. Es el antiguo partido Hamás argelino, que tuvo que modificar su nombre en 1997 por cambios en la ley electoral. Formó parte de la coalición gubernamental hasta 2012, cuando se retiró para formar esta alianza islamista de oposición, visto el éxito de sus correligionarios en Túnez y Egipto.

Completan la Alianza Verde los partidos Movimiento para la Reforma Nacional o Ennahda —MRN— y Movimiento por el Renacimiento del Islam o Al-Islah —MRI—. El primero es la franquicia argelina de los Hermanos Musulmanes, por lo que es fácil comprobar su confluencia ideológica con el MSP. El segundo, por su parte, es una escisión del propio MRN.

Otras fuerzas de orientación islamista son el Partido de la Justicia y el Desarrollo o *Addala* —moderado—, el Partido por la Libertad y la Justicia —moderado—, el Partido por la Equidad y la Proclamación —polémico por sus declaraciones machistas y a favor de la poligamia y la pena de muerte— o el Frente del Cambio —con una triple orientación islamista, árabe y bereber—.

Finalmente, debe aludirse al FIS que, si bien no ha sido oficialmente rehabilitado desde su ilegalización en 2012, ha tenido varios intentos de refundación, como el del llamado Frente Argelino para la Reconciliación y la Salvación, iniciativa que ha sido lanzada por Madani Mezrag, antiguo líder del EIS, y responsable de sus furezas de seguridad, en agosto de 2015.

Todo lo expuesto muestra hasta qué punto la cuestión islamista es sensible en un país en el que la reciente guerra se llevó entre 60.000 y 150.000 vidas, según diferentes fuentes. En cualquier caso, habrá que esperar a ver los efectos de la tímida “liberalización” lanzada por el Gobierno, a la que ya se ha aludido, y, sobre todo, a la evolución de la salud del Presidente Buteflika.

El Estado, con una gran presencia en la vida diaria de la sociedad argelina, parece reforzarse para preparar la sucesión, pero las consecuencias de un cambio en la cúpula política del país y del FLN son, por el momento, difíciles de prever.

B. LIBIA

Tal y como se ha adelantado más arriba, las condiciones de surgimiento y desarrollo del islam político en Libia presentan grandes particularidades. Al margen de que Libia sea el único país no francófono del Magreb y de que su in-

dependencia haya sido especialmente rápida y temprana tras la Segunda Guerra Mundial, las características y la longevidad del régimen impuesto tras la breve experiencia monárquica poscolonial hacen que el estudio de las tendencias políticas del país se revele singularmente complejo.

Efectivamente, tras el golpe de Estado perpetrado en 1969 por el sector izquierdista de las fuerzas armadas contra el Rey Idris, aprovechando su ausencia del país, se alzó la figura del hombre que habría de regir los designios libios durante más de 40 años. Un joven y desconocido coronel en ese entonces, Muammar al Gadafi se convirtió en el hombre fuerte del nuevo régimen, y estableció, en un primer momento, la República Árabe Libia, cuyo Gobierno encabezó en adelante. Como el panarabista convencido que era, Gadafi trabó pronto una estrecha amistad con el Presidente egipcio Gamal Abdel Nasser, y juntos comenzaron su proyecto de gran nación árabe unida, que nunca llegó a ver la luz, entre otras razones por la muerte del segundo.

Posteriormente, en 1977, Gadafi decidió transformar la República Árabe en una nueva forma de Estado: la *Yamahiriya* o “Estado de las masas”. Este nuevo régimen surgió de la Declaración de Sabha del 2 de marzo de ese año, y se basaba en las ideas desarrolladas por Gadafi en su “Libro Verde” —escrito sobre el modelo del “Libro Rojo” de Mao Tse-Tung—, que se convertiría luego en el símbolo de la Revolución Verde Socialista y al que se debe el diseño de la nueva bandera libia en 1977.

La comprensión del pensamiento político de Gadafi es importante para poder esbozar las líneas fundamentales de la aplicación política que el islam tuvo en Libia hasta la revolución de 2011, pues la religión musulmana constituye una de las bases de esta nueva forma de organización estatal. Así, el coronel Gadafi reflexionaba en su obra sobre una *Yamahiriya* —término creado por él mismo y a partir de la idea de las repúblicas populares socialistas— basada sobre lo que se llamó la “tercera teoría universal”.

Esta nueva ideología tenía como pilares fundamentales el nacionalismo panárabe, la participación directa del pueblo en los asuntos públicos —o “poder popular”—, un Estado garantista que proveyera de servicios sociales a dicho pueblo y una estricta moral pública islámica que hacía, por ejemplo, que las bebidas alcohólicas y los juegos de azar estuvieran proscritos en todo el país. Y esta es una de las características más reseñables del modelo, pues conjugaba, por un lado, principios económicos y políticos socialistas —como, por ejemplo, un fuerte control estatal sobre las grandes empresas, aunque se permitía que las pequeñas estuvieran en manos privadas— con los principios y valores del islam. Se trata, así, de una ideología ecléctica y *sui generis* que, durante los años de dictadura, supuso la expresión más próxima a lo que podemos entender como islamismo, aunque, sin duda, estuviera muy lejos del islam político en

sentido estricto e, incluso, se presentara a veces como profundamente contraria a éste.

Esto fue así, en cualquier caso, por el pretendido carácter radicalmente directo del “socialismo islámico” libio. Ello suponía la prohibición de cualquier tipo de intermediario entre el pueblo y el poder —pues Gadafi despreciaba la democracia representativa occidental—, lo que acarreaba la prohibición de todos los partidos políticos —los islamistas incluidos— y la organización del Estado en torno a los Comités Populares de Base —asambleas locales que permitían mantener el poder y la organización tribales— y al legislativo central, formado por enviados de los mismos y llamado Consejo General del Pueblo. Cabe destacar que, con la instauración de la *Yamahiriya*, Gadafi abandonó formalmente todo cargo institucional, sólo ostentando oficialmente el título honorífico de Líder de la Revolución —aunque, como es bien conocido, ejercía el poder *de facto*—.

Toda esta organización llegó a su fin con los sucesos derivados de las llamadas “primaveras árabes”. Durante el desarrollo de este fenómeno social, proliferaron en Libia las protestas contra el régimen de Gadafi. Se produjeron sublevaciones y los rebeldes controlaron varias ciudades importantes, como Bengasi, Tobruk o Misrata. El Gobierno respondió a estas movilizaciones con una dura represión y ordenó al ejército disparar contra la población civil, lo que, a la larga, supuso el derrocamiento —y la muerte— de Gadafi.

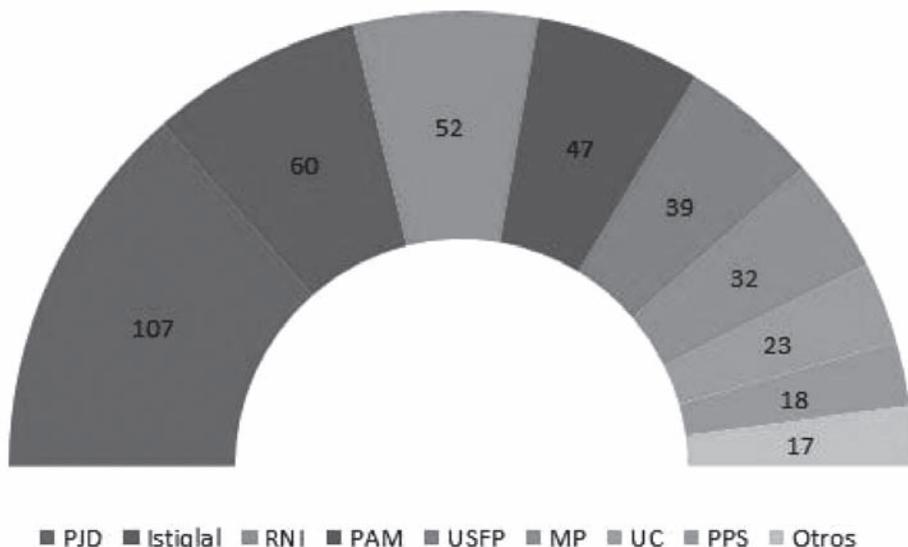
Efectivamente, el abandono de muchos aliados internos y la indignación internacional derivada de los ataques contra la población fueron dejando a Gadafi cada vez más solo, hasta que, finalmente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1973, que establecía una zona de exclusión aérea en el país. Además, la referencia del Consejo de Seguridad a la doctrina de la responsabilidad de proteger, expresada en términos lo suficientemente amplios como para eludir los vetos de China y Rusia, llevó, finalmente, al bombardeo de objetivos militares en el país, liderado por los misiles *tomahawk* estadounidenses. Estas acciones, junto con los movimientos sobre el terreno de las milicias opositoras, llevaron al derrocamiento de Gadafi, que huyó de Trípoli para esconderse en su Sirte natal, donde posteriormente fue hallado y linchado públicamente.

Pero tras la caída llegó el momento de construir un nuevo Estado. Después de años de represión, la sociedad libia se demostró más frágil y fragmentada de lo que se esperaba, y muy poco a poco —mientras la guerra continuaba— la sociedad civil y los nuevos partidos debían desarrollarse. En este contexto, la facción libia de los Hermanos Musulmanes celebró su primer congreso en Bengasi en 2011, lo que llevaría a la creación del Partido Justicia y Desarrollo al año siguiente.

Tras esto, se celebraron las primeras elecciones libres tras la revolución el 7 de julio de 2012, siguiendo la hoja de ruta trazada para la transición en el país

—que debía llevar también a la redacción de una nueva constitución—. Los resultados de las mismas, reflejados en el gráfico 4.2, muestran la composición del Congreso Nacional General, con la victoria de la Alianza de Fuerzas Nacionales, seguida de los islamistas de Justicia y Desarrollo.

Gráfico 4.2.¹⁷



Sin embargo, estas elecciones tenían un carácter provisional, enmarcadas en el proceso de transición, por lo que, tras la refundación del parlamento libio y la creación de la nueva Cámara de Representantes, se celebraron elecciones a este nuevo órgano constitucional. Sin embargo, a partir de este momento la ingobernabilidad del país se hizo más patente que nunca, y el enfrentamiento entre distintas milicias y entre islamistas y laicos llevó a una nueva fase de la guerra civil. Durante este conflicto, además, nace un nuevo movimiento salafista y yihadista, con presencia en Derna, Sirte y Bengasi, y al que Estados Unidos acusa de causar la muerte de su Embajador en 2012 mientras se encontraba en esta última ciudad.

En concreto, las elecciones del 25 de junio de 2014 arrojaron unos resultados difíciles de cuantificar detalladamente, pues no todas las actas pudieron ser otorgadas por distintas medidas de boicoteo, a lo que se suma la condición formal de “independientes” de todos los candidatos, pues se prohibieron las listas por partidos. Pero, en cualquier caso, los liberales resultaron ganadores, por lo que

¹⁷ Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Alta Comisión Nacional Electoral de Libia.

los diputados islamistas del anterior parlamento, ante su previsible pérdida de influencia, se negaron a dejar su escaño en el Congreso Nacional General.

Desde entonces han existido dos parlamentos con sus respectivos gobiernos en Libia: la Cámara de Representantes, reconocida por la comunidad internacional y sita en Tobruk, y el antiguo Congreso Nacional, dominado por diputados islamistas y con sede en Trípoli. En este contexto, las Naciones Unidas han tratado de mediar —entre otros, a través del Representante Especial español Bernardino León, que cedió posteriormente el testigo al alemán Martin Kobler— entre ambas instancias para la creación de un Gobierno de Unidad que lidie con la delicada situación del país y con la implantación de Daesh en diversas zonas del mismo. Además, recientemente, el propio parlamento de Tobruk ha rechazado el mandato del citado Gobierno de Unidad, encabezado por Faiez Seraj. Resta, por tanto, esperar y comprobar cómo se desarrollan los acontecimientos y cuál será, finalmente, el papel de islamistas y laicos en la definición del futuro de Libia.

C. MARRUECOS

La gran particularidad de Marruecos frente a los demás países de su entorno, aquí descritos, y la característica que de forma más profunda marca su vida política es el hecho de ser una monarquía, frente a las demás repúblicas magrebíes. Y esta nota esencial también ha sido determinante para el desarrollo del islamismo en el país, como se verá a continuación.

De esta manera, y según Lacomba¹⁸, son dos las características que distinguen al islam político marroquí de sus congéneres. En primer lugar, como factor externo, la propia existencia de la monarquía alauí. En efecto, el Rey de Marruecos, como ya se ha anticipado, goza del título de *Amir Al-Muminin* o Comendador de los Creyentes. Este honor, derivado, entre otras cosas, del sultanato y de su alegada descendencia del Profeta, le otorga una legitimidad religiosa inaudita para otros líderes políticos magrebíes —colocándolo, a su vez, por encima de los demás poderes del Estado—, además de reservarle un papel destacado en la defensa del islam. Resulta fácil comprender, pues, el condicionante que esto puede llegar a suponer para los grupos islamistas del país.

En cuanto a la segunda peculiaridad, se trata del desarrollo casi completamente clandestino del movimiento a lo largo de los años —derivado en parte también de lo anterior—, pues, como se verá, el islamismo ha tenido unas relaciones difíciles con el poder hasta hace poco. Además, esa forma de organización ha sido tomada del grupo de origen pakistaní *Yamaat Tabligh* —ya mencionado—, introducido en el país en la década de 1970 e impulsor del islamismo marroquí.

¹⁸ Op. cit.

Otras características que también definen este fenómeno son la existencia en Marruecos de una oposición legal —si bien controlada—, con elecciones que permiten la alternancia —lo que canaliza el descontento social— y una dualidad en el campo islamista, protagonizada, por un lado, por el Partido de la Justicia y el Desarrollo —PJD—, el islamismo tolerado, y, por otro, por Justicia y Caridad —JyC—, el islamismo proscrito.

En cuanto al desarrollo histórico del islam político en Marruecos, deben distinguirse dos etapas: antes y después de 1984. En los primeros años desde la independencia del país de Francia y España, en 1956 —con la posterior recuperación de otros territorios bajo administración española—, Marruecos estuvo gobernado por Mohammed V, que acometió varias reformas liberalizadoras, reconociendo libertades y derechos, convocando elecciones locales y fomentando la educación. Además, se creó un Gobierno de concentración liderado por el Istiqlal, el partido nacionalista clave de la independencia, que además sufrió una escisión: la Unión Nacional de Fuerzas Populares —UNFP—.

A su muerte, en 1961, Hassan II accedió al trono, con su doble legitimidad, religiosa y constitucional. A pesar de que en un principio continuaron las reformas, y de que en 1962 se aprobó la Constitución, pronto el Rey se alejó de los partidos tradicionales, pues, en realidad, no era un entusiasta del régimen parcialmente democrático del país. Distintas sublevaciones y revueltas se produjeron en las décadas siguientes, y fueron duramente reprimidas por el Gobierno, inaugurándose así los llamados “años de plomo”.

Los disturbios, además, provocaron la declaración del estado de excepción y la suspensión de la Constitución entre 1965 y 1970, lo cual terminó con una nueva constitución que daba grandes poderes al monarca. Ante la oposición de los partidos políticos, se aprobó dos años más tarde otra Carta Magna, en la que se rebajaba ligeramente el poder real. El clima político se volvió irrespirable en estos años, con una represión cada vez más dura y con el Rey enfrentado a algunos sectores del ejército, que intentaron asesinarlo.

Es en esta época, durante la década de 1970, cuando los movimientos islamistas marroquíes comienzan a organizarse y a hacer acto de presencia. Esta primera etapa se caracterizó por una actitud de indiferencia —a veces, incluso, de complicidad— por parte del Gobierno hacia el islam político, de forma que el movimiento creció y se desarrolló sin mayores contratiempos. En ocasiones, como pasaría al mismo tiempo también en Túnez, el poder incluso se servía de estos movimientos para aplacar el sindicalismo izquierdista.

Sin embargo, el crecimiento más o menos libre del islamismo, y su organización en cofradías y asociaciones de predicación, hicieron que el movimiento mutara en un islamismo radical de oposición al régimen establecido. Pero ha de precisarse también que el movimiento era una fuerza heterogénea, con líderes

que presentaban visiones muy diferentes sobre la sociedad marroquí, como Abdeslam Yasin —que presionaba a favor de la reislamización del Estado; era el líder de JyC— o Abdelkarim Muti —que se apoyaba sin ambages en métodos violentos y asesinatos para defender sus objetivos—.

En estos momentos, el régimen empezó a comprender el potencial peligro que suponía el islam político para el monopolio religioso del Palacio. Además, en 1984, punto definitivo de inflexión en las relaciones entre ambos actores, se sucedió una serie de duras revueltas callejeras en protesta por el alza en los precios de los productos básicos —remedio de las acaecidas en 1981—, que acabaron con cientos de muertos y en las que los islamistas tomaron parte activa.

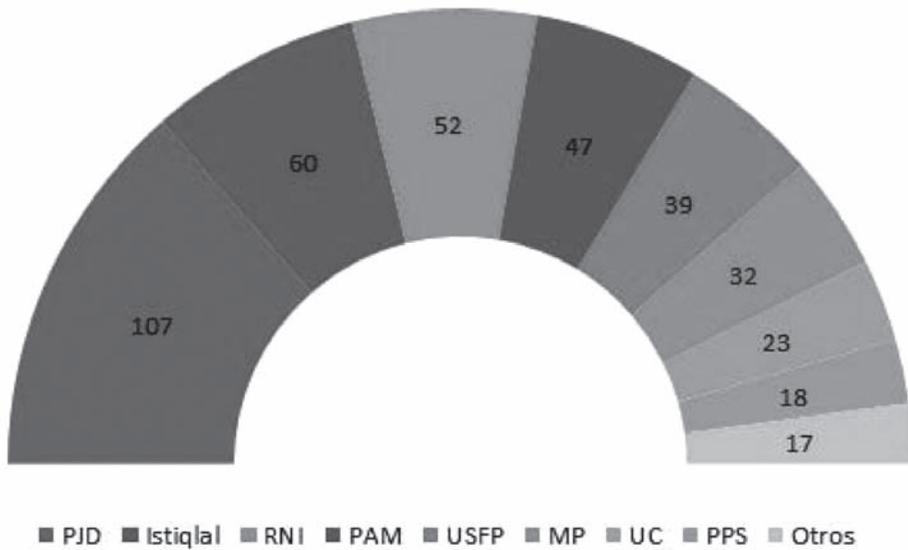
A partir de este momento, el Estado tomó el control total sobre la religión, no dejando ningún resquicio a otras organizaciones para que abonen el campo islámico, y comenzó a controlar de cerca y a reprimir a los islamistas. Así, se establecieron medidas de vigilancia sobre los medios de comunicación islamistas y sobre las asociaciones islámicas existentes en el país. Toda la actividad de los grupos islamistas fue reducida a la clandestinidad.

En los años siguientes, las condiciones económicas empeoraron aún más, con un alto nivel de desempleo y una abultada deuda, para pagar la cual Marruecos hubo de recurrir al FMI y al BM, que impusieron duras medidas de ajuste y de recorte de los servicios públicos. Fue a partir de 1991 cuando la situación pareció comenzar a mejorar. Se procedió a una gran reforma del Estado, se amnistió a presos políticos y se reformó la Constitución en 1996 para establecer la elección por sufragio universal de todos los diputados.

Tras la muerte de Hassan II, en 1999, el actual Rey, Mohammed VI, accede al poder, con la promesa de realizar reformas democráticas aún más agudas. Además de varias reformas legales que mejoraban las condiciones de las mujeres y abolían la poligamia, el nuevo Rey adoptó una actitud más permisiva con cierto tipo de islamismo. En 1998 se había fundado el ya mencionado Partido de la Justicia y el Desarrollo, que ha estado representado en el Parlamento desde su creación hasta hoy. En este momento aparece la división antes aludida, por la que coexisten un islamismo permitido, que apoya el papel del Rey, y otro ilegal, más radical y clandestino —aunque tolerado *de facto*—, que niega la condición de Comendador de los Creyentes del monarca. El primero está encarnado por el PJD y el segundo, por JyC.

En lo que se refiere a la evolución del islamismo “legal”, sus resultados electorales han ido mejorando progresivamente en las elecciones de 2002 —tercera fuerza—, 2007 —fuerza más votada, pero superada en escaños por el Istiqlal— y 2012, cuyos resultados pueden observarse en el gráfico 4.3.

Gráfico 4.3.¹⁹



Efectivamente, en las últimas elecciones legislativas, el PJD volvió a ser el partido más votado, esta vez consiguiendo también más diputados que las demás fuerzas. Por ello, su líder, Abdelilah Benkirán, fue nombrado Presidente del Gobierno por Mohammed VI, en lo que supone un gran hito para el islamismo marroquí.

Sin embargo, debe comprenderse que, a pesar del avance de las reformas liberalizadoras llevadas a cabo por el Rey de Marruecos, especialmente tras la nueva Constitución de 2011, propuesta por Mohammed VI para responder al clamor popular desatado con ocasión de la llamada “primavera árabe”, la Corona aún posee un gran poder. El Palacio y el llamado *Majzén* —círculo cercano al Rey que ostenta una suerte de poder en la sombra— aún rigen los designios del país en los temas clave, como, en gran medida, la seguridad y la política exterior.

D. MAURITANIA

Como ya se ha apuntado con anterioridad, Mauritania es un país que hace de puente entre el Magreb y el África subsahariana, esto es, entre dos mundos muy diferentes, pero fronterizos y cohabitantes de un mismo continente. Y, probablemente, Mauritania sea uno de los países en cuyo interior se puede comprobar más claramente esa frontera.

¹⁹ Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria —UIP—.

Ya desde la época colonial, pero especialmente desde su independencia, la tensión árabe-subsahariana se ha dejado notar en el país, marcando, en cierta medida, su historia reciente. Así, el propio Marruecos, en 1957, reivindicó para sí el territorio mauritano cuando éste aún era parte del imperio colonial francés, por entender que formaba parte de su área de influencia histórica, si bien, finalmente, acabó reconociendo su independencia en 1960. Posteriormente, ambos países protagonizarían la disputa sobre el Sáhara Occidental tras la retirada española —a Mauritania le correspondía el tercio sur del territorio, pero se retiraría en 1979 tras varias derrotas militares infligidas por el Frente Polisario—.

En ese momento, cuando se definieron los nuevos contornos del país y se estableció su nueva capital en Nuakchot, multitud de tribus subsaharianas tradicionales y no arabizadas —como los *haalpulaar*, los *wólofo* o los *soninké*— comenzaron a desplazarse hacia las tierras al norte del río Senegal, encontrándose en este nuevo país con los árabes-bereberes del norte. Además, los miembros de estas tribus, de formación francesa, obtuvieron puestos en la nueva administración del Estado y en el ejército, lo cual generó aún más recelo en los demás grupos.

Además, debe entenderse también la tensión existente en el país entre los tres grupos étnicos tradicionales —ya desde antes de la colonización— que se combina con lo ya explicado. Así, la población se divide, casi a partes iguales —30, 40 y 30 por ciento del total, respectivamente—, entre los llamados “moros blancos” —aristocracia árabe-bereber—, los “moros negros” o *haratin* —antiguos esclavos de los anteriores; la esclavitud ha sido también un elemento clave en las disputas en el país: no fue prohibida hasta 1980 y hoy en día sigue existiendo *de facto* en algunas zonas— y, finalmente, los negros africanos o *kewri* —descendientes de las tribus subsaharianas que no fueron normalmente esclavizados—.

Todas estas cuestiones empezaron a plantear la gran dicotomía a la que se somete la vida política mauritana desde entonces —y que sigue vigente hoy—, a saber, la tensión entre estas dos comunidades étnicas y la preocupación sobre si Mauritania debe definirse como un país árabe e islámico o no. De hecho, con la llegada de los subsaharianos, los árabes trataron de arabizar más profundamente la sociedad, e intentaron imponer el idioma árabe al resto de la población. Todo ello no hizo más que aumentar el sentimiento de oposición entre ambos grupos étnicos y culturales, cada uno de los cuales buscaba privilegiar a sus miembros en el acceso a cargos públicos. En el punto álgido de este choque cultural, la situación llegó incluso a derivar en un conflicto violento, los llamados “Eventos de 1989”, enmarcados en la guerra fronteriza entre Senegal y Mauritania.

En cualquier caso, debe señalarse que estas disputas intercomunitarias tienen un componente fundamentalmente étnico, quedando las cuestiones religiosas, en cierta medida, ajenas a ellos. Esto se debe, principalmente, a la relativa homogeneidad religiosa del país, en el que el islam suní malikí es profesado

por prácticamente el cien por cien de los mauritanos. En línea con esto, Mauritania es oficialmente una República Islámica desde su independencia —la Constitución de 1991, aún hoy en vigor tras reformas en 2006 y 2012, sigue afirmando su alineamiento con los valores y principios musulmanes, declara que la religión del Estado es el islam y prescribe que el Presidente ha de ser musulmán—, pero tanto el régimen de partido único —el Partido del Pueblo Mauritano, PPM— liderado por Mokhtar Ould Daddah entre 1960 y 1978, como los posteriores gobiernos militares —en los que se ilegalizó también al PPM— hasta 1984, prohibieron todo tipo de asociación política independiente, incluidos los partidos islamistas.

Pero en 1984 se produce un cambio de régimen, tras el golpe de Estado del coronel Maaouiya Ould Sid'Ahmed Taya, que liberaliza la economía, convoca elecciones locales y aprueba la citada Constitución de 1991, que permite la creación de partidos políticos —con lo que el propio Taya crea el Partido Republicano Democrático y Social, PRDS—. Él mismo es elegido y reelegido Presidente de forma sucesiva hasta 2005, cuando un nuevo golpe, debido al progresivo aumento de la represión, lo derroca.

La cúpula militar lo sustituyó por el hasta entonces jefe de la policía, el coronel Ely Ould Mohamed Vall. El Embajador en París, Sidi Mohamed Ould Bou-bacar, fue nombrado Primer Ministro, y el Gobierno puso concedió la libertad a 21 islamistas presuntamente miembros del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate. Tras la reforma constitucional de 2006, Vall cumple su promesa y ni él ni ninguno de los participantes en el golpe se presentan a las elecciones presidenciales de 2007, en las que resultó vencedor Sidi Ould Cheij Abdallahi, el primer civil y el primer electo sin fraude electoral masivo en 30 años.

Abdallahi emprende reformas democratizadoras, lo que redundará, en este momento, en los intereses de los partidarios del islamismo, pues pueden acceder a la legalidad prácticamente por primera vez. Así, se liberalizan parcialmente los medios de comunicación y se legalizan varias formaciones políticas, entre ellas un partido islamista, Tawassul, que constituye la marca local de los Hermanos Musulmanes. Además, también entran en el Gobierno de apertura del nuevo Primer Ministro Yahya Ould Ahmed Waghf —segundo del periodo— dos políticos islamistas. Sin embargo, este Gabinete pronto sufre una moción de censura y, poco después, se produce un nuevo golpe de Estado.

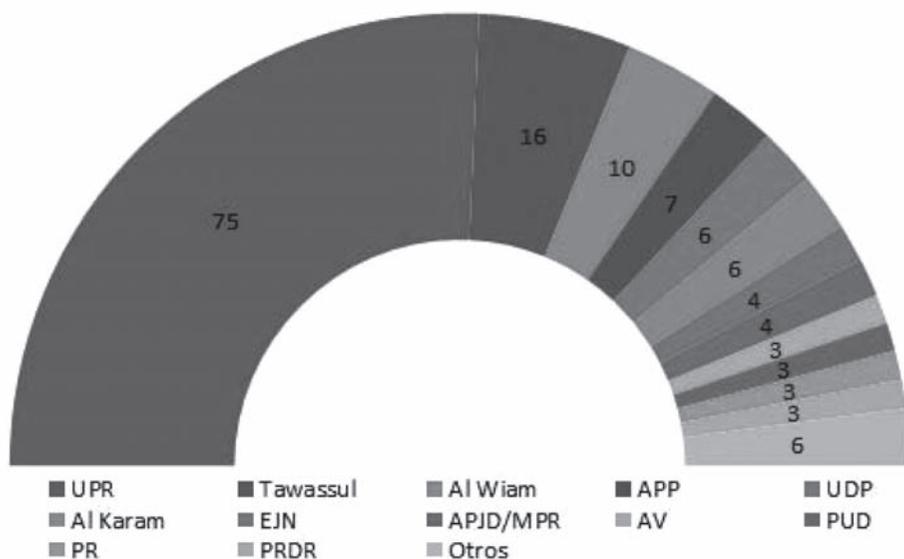
Así, el 6 de agosto de 2008, el ejército mauritano destituyó al Presidente y al Primer Ministro, creando un Alto Consejo de Estado presidido por el general Mohamed Ould Abdelaziz, quien posteriormente dimitió y abandonó la carrera militar para poder fundar un partido político —la Unión por la República, UPR— y presentarse a las elecciones presidenciales convocadas en 2009, en las cuales resultó elegido. Posteriormente, las protestas derivadas de

la “primavera árabe”, que comenzaron en 2011, llevaron al Gobierno a acometer algunas reformas, entre ellas la constitucional de 2012, que entre otras cuestiones reconoce la pluralidad étnica del país y expresa en la Carta Magna la prohibición de la esclavitud.

En este panorama, una de las fuerzas que ha salido paulatinamente reforzada es el citado partido Tawassul o Movimiento Nacional para la Reforma y el Desarrollo. El recelo histórico hacia el islamismo —compartido, como se ha visto hasta el momento, en el resto de la región— hizo que hasta 2007 no pudiera ser legalizado, pero desde entonces, con su fundador y líder Mohamed Jemil Ould Mansour ha devenido el principal partido de la oposición. La ideología de esta fuerza política se basa, como es lógico, en la defensa del islam como elemento vertebrador del Estado. A pesar de ser un partido relativamente conservador, rechaza las visiones violentas de la religión musulmana y busca transmitir una imagen positiva de la misma.

Como puede observarse en el gráfico 4.4, fue el segundo partido más votado en las elecciones legislativas de 2013, sólo por detrás del gobernante UPR.

Gráfico 4.4.²⁰



Otros partidos con ideología islamista o próxima al islamismo son Al Karam, con representación parlamentaria, cercano también a los Hermanos Musulmanes

²⁰ Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria —UIP—.

pero parte de la mayoría presidencial; Al-Vadila —AV—, que también apoya al Presidente, o Al-Islah —reformista—.

E. TÚNEZ

Cuando se pretende abordar el análisis del islam político tunecino se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que éste presenta unas características únicas, incluso en el propio entorno magrebí. Así, según Lacomba²¹, se trata de un islamismo “legalista”, en el sentido de que, desde un primer momento, y tras unos breves inicios de tendencia salafista, ha buscado integrarse en el espacio político de Túnez, ofreciendo una forma alternativa de Estado que no buscaba la imposición y la exclusión de las demás. Dicho de otra manera: el islam político tunecino mayoritario ha aceptado tradicionalmente que existen otras formas de organización social; ellos ofrecen la suya. En cualquier caso, el tunecino es un islamismo que deriva directamente de los Hermanos Musulmanes egipcios, sobre el que se registraron las particularidades que aquí se describen.

Este margen de libertad y de adaptación al entorno no tiene parangón en el Magreb ni, en general, en el mundo musulmán. Esto ha llevado a una lenta entrada en la vida política desde las décadas de 1970 y 1980, hasta llegar a la situación actual, que se analizará más adelante. Además, el propio movimiento ha reclamado en Túnez su propia especificidad, defendiendo una política de cambio progresivo a partir de pequeños avances, y no mediante la ruptura total del sistema político vigente. También lo singularizan la aceptación de diferentes corrientes internas de opinión, así como la colaboración con otros partidos de oposición tunecinos —incluso, de diferente signo político—, así como con partidos islamistas de terceros países.

De esta forma, y para explicar correctamente el desarrollo de este movimiento, ha de entenderse el gradual proceso de cambio político que ha vivido Túnez en las últimas décadas.

Túnez alcanzó la independencia en 1956, tras lo cual se instauró momentáneamente una monarquía constitucional encabezada por Muhammad VIII Al-Amin, conocido como Lamine Bey, que duraría sólo hasta 1957. Tras la proclamación de la República, Habib Burguiba, que había sido elegido para presidir la Asamblea Constituyente copada por su partido, el Neo Destour, fue elegido Presidente de la nueva nación independiente, gracias al prestigio ganado durante la lucha contra el colonialismo y a cierta tendencia progresista —particularmente, en lo que se refiere al papel de las mujeres en la sociedad—.

A partir de ese momento, y durante la década de 1960, el renombrado como Partido Socialista Destouriano —PSD— fue progresivamente ocupando el espa-

²¹ Op. cit.

cio político tunecino hasta la ilegalización de otras fuerzas y la constitución de un régimen de partido único. Durante este tiempo, aún se permitía la discrepancia pública, y la Universidad de Túnez era un centro de debate de primer orden, pero este hecho fue disminuyendo progresivamente. Económicamente, se vivieron dos etapas contrapuestas: una primera de corte socialista, con Ahmed Ben Salah, que, al fracasar entre la población y generar conflictos, dio paso a otra de corte muy liberal, con el Primer Ministro Hédi Nourira a la cabeza.

Durante este tiempo, y hasta 1978, el islamismo fue desarrollándose en silencio y en el interior de las mezquitas, como ocurría paralelamente con los Hermanos Musulmanes en Egipto. En un momento determinado, incluso, fue jaleado por el Gobierno, como forma de contrarrestar a los grupos izquierdistas. El líder ideológico del movimiento, el profesor Rashid Gannushi, fundó en 1972 la *Yamaa Islamiya*, o Comunidad Islámica, para propiciar la creación de círculos en las mezquitas.

Fue en esta época, además, en la que, influido por las tendencias que llegaban de la vecina Libia y por obra de la ideología panárabe defendida por Gadafi, como ya se ha explicado, el Gobierno coqueteó con la idea de crear una gran república árabe, unificando ambos países —proyecto que finalmente, como es conocido, no se llevó a cabo—. Además, las tendencias autoritarias del régimen se hicieron más patentes, entre otras cosas con el nombramiento de Burguiba como Presidente Vitalicio en 1975. En este sentido, a pesar de que en un primer momento aparecieron nuevos movimientos sociales como la Liga Tunecina de los Derechos Humanos y el periódico *Errai*, posteriormente la represión aumentó, especialmente contra la Unión General Tunecina del Trabajo —UGTT— y contra medios de comunicación independientes, los cuales, sin embargo resistieron o incluso proliferaron.

A partir de aquí el país se sumió en una crisis durante la que campó la corrupción del régimen, y aunque pareció producirse una cierta apertura, con la celebración de elecciones y la legalización de algunos partidos, ello no fue más que un espejismo y pronto el Gobierno volvió a hacer uso de la represión —que cada vez se hacía más dura y se utilizaba para hostigar a la población— en contra de las opiniones disidentes, ya fueran laicas o islamistas.

Durante esta etapa, y hasta 1984, el islamismo comenzó a salir de su ensimismamiento y comenzó a establecer relaciones con otras fuerzas de oposición de ideología diferente, siempre con el objetivo de crear lazos de solidaridad frente a la desmedida actuación del Gobierno. En 1981, además, se funda Ennahda, el gran partido islamista tunecino, como filial local de los Hermanos Musulmanes.

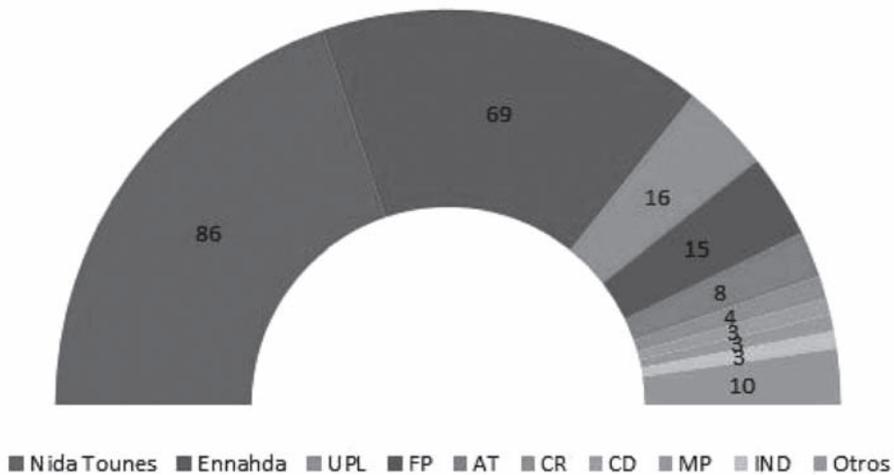
Todas estas circunstancias desgastaron progresivamente a Burguiba, cuyo estado de salud, además, se deterioraba cada día. La crisis financiera de 1986 y los planes de ajuste del FMI terminaron de dar alas al apoyo social de los gru-

pos islamistas, con los que el régimen entró en conflicto directo. Sin embargo, la situación llevaría pronto a la sustitución de Bourguiba por el nuevo hombre fuerte de Túnez, Zine El Abidine Ben Ali, al que se había encargado en un primer momento hacer frente al islam político del país, y que fue luego elegido Presidente. Ben Ali, además de mejorar la situación económica, reprimió duramente al islamismo, y, aunque en algunos momentos parecía haber contactos para la negociación entre unos y otros, lo cierto es que el movimiento llegó a la década de 1990 prácticamente desarticulado y con miles de militantes en prisión.

Durante los años que siguieron, el autoritarismo del régimen fue en aumento, las libertades fueron siendo cada vez más restringidas y, reforma constitucional en 2002 mediante, los poderes de Ben Ali se fueron dilatando y sus límites temporales, desapareciendo. Se celebraban elecciones que el Presidente ganaba, sistemáticamente, con más del 90 por ciento de los sufragios —lo que además le permitió firmar el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea en 1995—, mientras los partidos de oposición, laicos e islamistas, firmaban un pacto en pro de la democratización del país.

Ya en el nuevo milenio, la situación de las libertades y los Derechos Humanos se fue deteriorando a medida que la corrupción aumentaba. Los medios internacionales, además, comenzaron a prestar atención a la situación, mientras los opositores laicos e islamistas proseguían su acercamiento. Pero, sin duda, el factor clave en los acontecimientos a partir de ese momento fue el estallido de las protestas populares a raíz de la “primavera árabe”. Así, diversas revueltas se produjeron entre finales de 2010 y principios de 2011, principalmente por la mala situación económica, pero también como forma de protesta en contra del régimen corrupto y dictatorial de Ben Ali. El Presidente, para calmarlas, anunció su renuncia a presentarse a una nueva reelección, pero ya era demasiado tarde. En vista de que las manifestaciones se recrudecían, Ben Ali abandonó el país y se refugió en Arabia Saudí.

Tras la asunción provisional del poder por el Presidente del Parlamento, Fouad Mebazaa, se convocaron elecciones a la Asamblea Constituyente, donde destaca el resultado de Ennahda y de las fuerzas laicas, republicanas y socialdemócratas. Tras muy duras y difíciles negociaciones —en las que Ennahda decide respetar el carácter secular del Estado y renuncia a la *sharía* como fuente del Derecho— se llega, finalmente, a un acuerdo sobre la nueva Constitución, que se aprueba finalmente el 26 de enero de 2014. Tras esto se celebraron las primeras elecciones libres de la nueva era en octubre de ese mismo año, las cuales arrojaron el resultado que puede observarse en el gráfico 4.5.

Gráfico 4.5.²²

Esta composición parlamentaria, que posteriormente se vería modificada por varias dimisiones y renunciaciones —Nida Tounes llegaría a perder hasta 35 diputados— dio lugar a una cooperación entre las dos principales fuerzas, laica e islamista, para un Gobierno de unidad, al frente del cual hoy se encuentra Youssef Chahed, de Nida Tounes. Esta coalición, el régimen abierto de la nueva Constitución y la aceptación de los principios seculares por parte de Ennahda, así como la coexistencia laicos e islamistas, representan la gran esperanza de lo que queda de las “primaveras árabes”, si bien está sometida a muchos peligros y dificultades. Y el menor de estos problemas no es la amenaza yihadista, que, con atentados como el del Museo Nacional del Bardo, en 2015, trata de desestabilizar al joven régimen.

²² Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria —UIP—.

5. LA POSTURA DE ESPAÑA ANTE ESTE FENÓMENO

“El conocimiento de cualquier cosa, dado que todas las cosas tienen causas, no es adquirido o completo a menos que sea conocido por sus causas”

Avicena

Todo lo hasta ahora explicado da una idea de hasta qué punto los movimientos islamistas magrebíes constituyen, hoy, un elemento fundamental en la vida y en las estructuras políticas de los Estados del norte de África. Pasarlos por alto supondría un error de enorme calado si lo que se pretende es articular una política integral y fructífera hacia dichos países, pues equivaldría a desatender las inquietudes políticas de sectores crecientes de sus sociedades y, por tanto, a ignorar a actuales o futuros interlocutores en el diálogo intergubernamental, ya sea bilateral o multilateral.

España, por su parte, cuenta con intereses fundamentales en la región, como se ha ido apuntando, y, por ello, ha de comprender y tener en cuenta —como así lo hace y así se establece en los documentos estratégicos de su política exterior²³— dichos movimientos.

Las cuestiones migratorias y la indispensable cooperación con los países del Magreb para regular adecuadamente los flujos de personas —recuérdese el éxito de la política migratoria española puesta en práctica tras la llamada “crisis de los cayucos” de 2006, con acuerdos de cooperación para la gestión conjunta de los movimientos de población—; la cooperación en materia de seguridad y contra el terrorismo —para la que el conocimiento de las fuerzas islamistas de los vecinos

²³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. Estrategia Española de Acción Exterior. Octubre de 2014.

musulmanes más cercanos, así como el intercambio de inteligencia al respecto, son particularmente relevantes—; los intereses económicos en la región —con la posibilidad para empresas españolas de acceder a los mercados magrebíes y, especialmente, a las licitaciones públicas para obras de infraestructuras—; el buen entendimiento en materia pesquera —que permita tanto la pesca tradicional en la zona como la lucha contra las capturas ilegales—; el diálogo político fluido y sin sobresaltos con unos países tan próximos como los magrebíes —que permita evitar o, en su caso, encapsular y canalizar las crisis que puedan suscitarse por los inevitables roces entre vecinos—; la influencia que los Gobiernos de los países de origen pueden tener en la comunidad magrebí residente en España —y, muy especialmente, sobre su adoctrinamiento y sus referentes religiosos, todo ello en relación con su riesgo de radicalización—; la necesidad de abastecimiento energético derivado de la escasez de recursos en el territorio nacional —piénsese en las conexiones con Argelia a través del Gaseoducto del Magreb y del Medgaz—; el desarrollo económico y social de los países cercanos como vía para la estabilidad de éstos y para la seguridad propia...

Sólo estas cuestiones merecerían ya un conocimiento profundo y una atención especial hacia la situación política y hacia los diversos movimientos sociales que surgen y se desarrollan en el seno de los Estados del Magreb. Y, sin embargo, sólo representan una parte del inmenso número de temas que gobiernan las relaciones bilaterales de España con dichos países. Por todo ello, España debe conocer, como así hace, no sólo la ideología y las posiciones sobre los diferentes asuntos de los partidos islamistas de la región, sino también las expectativas sobre sus decisiones de gobierno en el caso de que —o cuando— alcancen puestos de responsabilidad.

En cualquier caso, y para comenzar, cualquier síntesis que se elabore sobre la posición de España con respecto a los movimientos políticos y a los Gobiernos de terceros Estados debe estar gobernada por la evidencia de un escrupuloso respeto a uno de los principios estructurales de la Sociedad Internacional, esto es, la no intervención en los asuntos internos de los mismos. Reconocido en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, se trata de un principio derivado de la igualdad soberana entre los Estados que España respeta absolutamente, por lo que no cabe hacer más comentario al respecto.

Una vez aclarado esto, se puede pasar a considerar cuál podría ser la posición concreta de España, habida cuenta de sus vastos intereses, con respecto al auge del islamismo magrebí.

En este sentido, dando por supuesto un principio general de prudencia con respecto a la cuestión, España, junto con los demás países Occidentales, podría,

tras el análisis profundo de los diferentes movimientos islamistas de cada país, realizar una suerte de criba, separando, por un lado, las fuerzas radicales, y, por otro las moderadas.

En lo que atañe a estas últimas, es cierto que el concepto de “fuerzas moderadas” encierra un abanico de movimientos que van desde el islamismo progresista y liberal, que simplemente quiere inspirar la acción de gobierno con los principios del islam, hasta opciones que sí pretenden establecer Estados oficialmente islámicos, pero con unos grados aceptables de libertad, tolerancia y respeto por los Derechos Humanos. Sin embargo, en todos los casos, estas fuerzas políticas pueden ayudar a la expresión pacífica de la voluntad popular y, al mismo tiempo —y con igual o mayor grado de importancia— legitimar por vía representativa los Estados de tradición musulmana, lo que, sin duda, redundará en su estabilidad y en su desarrollo.

Por ello, parece deseable para España apoyar la presencia de este tipo de fuerzas políticas, ya que, al ser el islamismo un fenómeno presente e inevitable en las sociedades magrebíes, y teniendo en cuenta que sus seguidores también han de tener derecho a ver sus ideas representadas en la esfera pública, siempre será preferible que ese espacio político lo ocupe una fuerza moderada y democrática, antes que cedérselo a opciones radicales. Por supuesto, identificar los movimientos que genuinamente comparten dichos valores, diferenciándolos de los que sólo los proclaman como vía para acceder al poder, siempre será difícil, pero no parece que haya otra manera de atender a un tiempo a la estabilidad y a la representatividad en las sociedades musulmanas.

Por otra parte, y en lo que respecta a los grupos islamistas que sostienen puntos de vista radicales, debe hacerse, a su vez, una segunda distinción. Por un lado, cualquier tipo de interacción o interlocución con grupos yihadistas o terroristas debería quedar descartado de plano. Muy al contrario, la seguridad de los ciudadanos tanto españoles como magrebíes requiere una lucha decidida y una profunda colaboración intergubernamental para acabar con las acciones de estos grupos y para combatir sus actividades y su organización.

Finalmente, resta considerar la actitud hacia grupos de ideología radical o altamente conservadora, no democráticos, que propugnan la creación de sociedades islámicas bajo interpretaciones rigoristas e intransigentes de la *sharía*, pero que rechazan la violencia como medio para imponer sus fines e, incluso, condenan el terrorismo. Las opciones aquí se presentan algo más limitadas pues, si bien no parece que apoyar a estas fuerzas sea deseable, combatir las tampoco parece fácil, pues no realizan actividades delictivas. La respuesta en estos casos probablemente pase por lo ya explicado más arriba: apoyar a las fuerzas democráticas, tanto islamistas como seculares, y coadyuvar al desarrollo del Magreb para que estos mensajes encuentren menos acomodo en poblaciones desfavorecidas y ávidas de una guía vital.

En cualquier caso, España, como es habitual, llevará a cabo una política que conjugue sus principios democráticos y de respeto a los Derechos Humanos con sus intereses concretos en cada país y en cada momento, contribuyendo así tanto a la consecución de su interés nacional, como al bienestar de las poblaciones magrebíes siempre que sea posible.

6. CONCLUSIONES

*“Un hombre puede imaginar cosas que son falsas,
pero sólo puede entender cosas que son ciertas”*

Sir Isaac Newton

Tras el examen de todo lo hasta ahora expuesto, parecen esclarecerse algunas de las cuestiones que se planteaban antes de iniciar estas páginas. El islamismo, en tanto que movimiento político idealista y, en cierto sentido, de tradición romántica decimonónica, parece beber, a veces, de mitos relacionados con la religión y la tradición que no siempre se corresponden con la realidad del discurso coránico.

Aunque es cierto que el islam se ha visto durante mucho tiempo como “inevitablemente político”, y estrechamente ligado a la idea del califato, también lo es que una revisión estrecha del Corán revela, como se ha visto aquí, que las referencias a esta pretendida confluencia político-religiosa son más bien escasas y poco claras. A veces, incluso, se pueden hallarse pasajes que parecen legitimar ciertos puntos de vista seculares.

Pero la realidad es que los textos religiosos rara vez se pueden examinar convenientemente a la luz de los tiempos modernos, al tiempo que rara vez, de nuevo, están exentos de contradicciones tanto en referencia a la relación con el poder político, como a cualquier otro tema. Y es que las relaciones entre cualquier religión y los poderes temporales parecen estar abocadas a la tensión, pues todo credo que contenga un código moral y de conducta está llamado a colisionar con el Estado, que no es otra cosa que un hacedor de normas de comportamiento, ya sea hacia el propio poder, ya sea entre los miembros de la sociedad que gobierna.

Por otro lado, y ya fuera del plano teórico, parece más que evidente que el islam político es una fuerza social llamada a permanecer. Su implantación en las sociedades musulmanas es muy alta, como se ha podido comprobar en todas las elecciones celebradas tras las “primaveras árabes” —y la victoria de Morsi en Egipto es sólo una muestra de los problemas que puede generar—. Además, es indudable que, al margen de profundas razones ideológicas o religiosas, el islamismo ha ido creando su base de adeptos a través de años de servicio social y de ayuda a los desfavorecidos en Estados gobernados por dirigentes cleptócratas que practicaban, en muchos casos, el abstencionismo más evidente ante la difícil realidad vital de muchos de sus conciudadanos.

Este sentido utilitario, que el islamismo ha utilizado hábilmente para ganar simpatías, es precisamente la base de su poder y el origen del temor que causa en los gobiernos tradicionales de los países musulmanes. Las autoridades, que en ocasiones se han movido entre la represión o el control del islamismo y su aprovechamiento en favor propio, ven cómo cualquier iniciativa de liberalización política —y algunas han sido impuestas por la realidad social de poblaciones cada vez menos conformistas— supone un inmediato aumento de la posición de influencia de estos partidos, lo cual, a su vez, aumenta su temor hacia dichas reformas.

Y es, precisamente, esa profunda implantación social lo que hace que no pueda ya imaginarse un futuro de las sociedades musulmanas que no integre en su seno y normalice la actividad del islam político. La sola existencia de nociones como “socialismo islámico”, en apariencia casi contradictorio, muestra en qué medida está implantada la convicción sobre los principios islámicos en gran parte de estas sociedades, que, sin duda, presentan un sentimiento de comunidad mucho mayor al que pueda encontrarse en Occidente.

Y es probablemente por estas cuestiones, hoy tan ajenas a la vida política occidental, por lo que parece tan difícil descifrar las claves del islamismo y de lo que realmente quieren las sociedades musulmanas. Occidente, en muchas ocasiones, se ha encontrado atrapado en una maraña tan tupida de prejuicios y apriorismos que le ha sido imposible comprender con certeza qué ocurría en estos países. Esos prejuicios sobre el “orientalismo”, tan tratados por Edward Said en su obra homónima, que vuelven una y otra vez, tengan probablemente las mismas razones que los también profundos prejuicios que las sociedades musulmanas sienten con respecto a Europa o a Estados Unidos.

En cualquier caso, no hay mejor prueba de esta dificultad para captar y, por tanto, para predecir, los movimientos profundos de las sociedades islámicas, que las expectativas creadas a este lado del Mediterráneo acerca de las ya profusamente mencionadas “primaveras árabes”. El citado auge islamista tras las mismas pareció coger a contrapié a unas sociedades occidentales que ya casi

saludaban el advenimiento de democracias liberales a su imagen y semejanza.

Y, sin embargo, es en el Magreb donde aún pervive la ilusión por la posibilidad de una verdadera transformación. Probablemente por las características propias, aquí aludidas, de esta región, con un islam más flexible y una mayor cercanía a Europa, un pequeño Estado como Túnez se presenta como la tabla de salvación de los procesos patrocinados por Occidente. Pero, al fin y al cabo, a ese recelo del poder hacia el islam político no escapan ni siquiera las autoridades que emanan de una legitimidad religiosa —como es el caso de la Corona marroquí—, por lo que mucho menos lo hacen las laicas, presentes en los demás países magrebíes.

Las complejas realidades tribales, religiosas, étnicas, culturales o derivadas de la propia experiencia histórica —piénsese en el trauma de la posguerra argelina—, hacen que sea difícil pensar en una completa evolución del estado de las cosas hacia democracias totalmente abiertas y con absoluta libertad para los movimientos islamistas en el Magreb. España, en este sentido deberá estar atenta y adaptarse a lo que venga desde el sur.

Lo que sí parece intuirse es que los Estados árabes musulmanes están al borde de algún tipo de cambio, pero que aún está por revelarse. Hay quien sugiere que los dos modelos entre los que tendrán que elegir serán el iraní y el turco, aunque la imagen de ambos parece haber mutado recientemente, y ya no parece que esté tan claro cuál se prefiere. En cualquier caso, habrá que esperar para ver si son ésas u otras las posibilidades que el futuro depara a las sociedades musulmanas

BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

LIBROS

AYUBI, N. (1996), *El islam político. Teorías, tradición y rupturas*. Barcelona, Edicions Bellaterra.

FERJANI, M-C. (2009), *Política y religión en el campo islámico*. Barcelona, Edicions Bellaterra.

HAMIDULLAH, M. (trad.) (2014), *Le Saint Coran*. Beirut, Dar Ibn Kathir.

KINDER, H. y HILGEMANN, W. (2006), *Atlas histórico mundial*. Madrid, Akal.

LACOMBA, J. (2000), *Emergencia del islamismo en el Magreb*. Madrid, Catarata.

LE BON, G. (2009), *La civilisation des Arabes*. Argel, Casbah.

LEWIS, B. (1988), *The Political Language of Islam*. Chicago, The University of Chicago Press.

RÖHRICH, W. (2008), *Los sistemas políticos del mundo*. Madrid, Alianza.

ROY, O. (1996), *Genealogía del islamismo*. Barcelona, Edicions Bellaterra.

SAID, E. W. (2016), *Orientalismo*. Barcelona, Penguin Random House.

SEGURA, A. (1994), *El Magreb: del colonialismo al islamismo*. Barcelona, Universidad de Barcelona.

SEGURA, A. (2001), *Más allá del islam. Política y conflictos actuales en el mundo musulmán*. Madrid, Alianza.

REVISTAS Y ARTÍCULOS

AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (coord.). “Relaciones España-Marruecos”, en *Real Instituto Elcano*, informe 19, octubre de 2015.

BOZONNET, C. y AKDIM Y. A. “Mohammed VI se voit en chanter de l’islam modéré”, en *Le Monde*. París, 24 de agosto de 2016.

ESCOBAR STEMMANN, J. J. “Los islamistas y la democracia. ¿Debate imposible?”, en *Política Exterior*, no. 116. Marzo-abril de 2007.

ESCOBAR STEMMANN, J. J. “Activismo islámico en España”, en *Política Exterior*, no. 124. Julio-agosto de 2008.

HUNTINGTON, S. “The Clash of Civilizations?”, en *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3, verano 1993.

LEWIS, B. “Islamic Revolution”, en *The New York Review of Books*, vol. 34, no. 21 y 22. Nueva York, 21 de enero de 1988.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. Estrategia Española de Acción Exterior. Octubre de 2014.

PIPES, D. “Distinguishing between Islam and Islamism”, en *Center for Strategic and International Studies*. 30 de junio de 1998.

Revue Moyen-Orient, no. 31. Julio-septiembre de 2016. París, AREION.

Recursos informáticos

ALTA COMISIÓN ELECTORAL NACIONAL DE LIBIA. Resultados electorales. <http://hnec.ly/en/>.

CIA WORLD FACTBOOK.

— Argelia. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ag.html>.

— Libia. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>.

— Marruecos. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mo.html>.

— Mauritania. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mr.html>.

— Túnez. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ts.html>.

EL SAGRADO CORÁN. Nurerislam. <http://www.nureislam.com/coran/>

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. Fichas país.

— Argelia. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ARGELIA_FICHA%20PAIS.pdf.

— Libia. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/LIBIA_FICHA%20PAIS.pdf.

— Marruecos. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MARRUECOS_FICHA%20PAIS.pdf.

— Mauritania. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MAURITANIA_FICHA%20PAIS.pdf.

— Túnez. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/TUNEZ_FICHA%20PAIS.pdf.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT.

— Argelia. <http://country.eiu.com/algeria>.

— Libia. <http://country.eiu.com/libya>.

— Marruecos. <http://country.eiu.com/morocco>.

— Mauritania. <http://country.eiu.com/mauritania>.

— Túnez. <http://country.eiu.com/tunisia>.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. Composición de los parlamentos de los Estados miembros de la organización. <http://www.ipu.org/english/home.htm>.

LAUB, Z. “Egypt’s Muslim Brotherhood”, en *Council on Foreign Relations*, 15 de enero de 2014. <http://www.cfr.org/egypt/egypts-muslim-brotherhood/p23991>.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**PROCESOS ELECTORALES
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL EXTRAJERO.
ESTUDIO COMPARADO EN LOS PAÍSES
DE NUESTRO ENTORNO Y PROPUESTAS ÚTILES**

LUIS GONZÁLEZ VAYÁ

I. INTRODUCCIÓN

Se estima que, actualmente, cerca de dos millones¹ de españoles con derecho a voto residen en el extranjero. Testimonio de olas de emigración en décadas pasadas o de nacionalizaciones más recientes, de la internacionalización de las empresas españolas o de las secuelas de la crisis económica en nuestro país; cooperantes, militares... las circunstancias de este colectivo, disperso en prácticamente todos los continentes, son diversas, pero plantean una serie de desafíos comunes. Entre ellos, uno de los más llamativos y presentes en el debate político ha sido precisamente el tema de esta memoria: su participación política, plasmada en el derecho de sufragio en el exterior.

En efecto, en España ha coincidido la introducción de un nuevo sistema de voto en el exterior a partir del año 2011, el llamado voto rogado, con un número inusualmente alto de convocatorias electorales, europeas, autonómicas y nacionales. Espaciadas cada pocos meses, en todas ellas se ha producido una notoria caída de la participación electoral de los no residentes con respecto del sistema anterior. La respuesta social ha sido en buena medida negativa, con elocuentes titulares en la prensa escrita: “*El calvario del voto rogado*”², “*La odisea de votar desde el extranjero*”³, “*Sin voz ni voto tras las fronteras*”⁴, “*40.000 españoles en el extranjero se quedan sin votar, aunque lo pidieron*”⁵, o incluso “*Para poder votar desde el extranjero lo mejor es encomendarse a Dios*”⁶...

Amplificadas por el eco de las redes sociales, estas quejas responden a un malestar palpable en el seno de la sociedad civil. Colectivos como *Marea Granate*

¹ 1.927.032 según el censo cerrado a 1 de mayo de 2016 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística.

² Alejandra Torres, El País, 24 de noviembre de 2015.

³ Lucas Pérez, El Mundo, 17 de diciembre de 2015.

⁴ Naomie Martínez, El Mundo, 25 de junio de 2016.

⁵ Alejandra Torres, El País, 21 de diciembre de 2015.

⁶ María Salas, El País, 15 de diciembre de 2015.

o *Dos Millones de Votos* han canalizado parte de este descontento desde la sociedad civil, pero también en el ámbito político-institucional existe un consenso creciente sobre la necesidad de introducir reformas en el voto exterior. Prueba de ello es que los cuatro principales partidos con representación en el Congreso han recogido de manera explícita esta previsión en sus programas electorales, y que figura como una de los seis puntos de negociación de cara a un posible acuerdo de investidura entre Ciudadanos y el Partido Popular⁷. La participación política de los españoles en el exterior es, por lo tanto, una cuestión de la máxima actualidad.

Este sería el estado de la cuestión en el interior de nuestro país; en el ámbito internacional, la tendencia es a la extensión del voto exterior, aunque persiste el debate sobre su configuración y alcance. Contra lo que suele alegarse, lo cierto es que el voto exterior es una innovación electoral relativamente reciente, cuyos precedentes más remotos, y absolutamente excepcionales, no tienen más de un siglo, y cuya generalización real ha venido de la mano de la globalización, no antes de la década de 1970. En la actualidad, sin embargo, debates sobre la noción de ciudadanía y su vinculación al voto, frente a la extensión del voto a los residentes no nacionales, o las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías, configuran en buena parte del mundo el debate sobre el voto exterior.

El objetivo de la presente memoria es contribuir a este debate mediante, por una parte, un análisis del actual sistema de voto exterior español, incluyendo su evolución histórica y un análisis de sus fortalezas y debilidades. En segundo lugar, se busca también establecer una comparación con otros países, especialmente aquellos de nuestro entorno, analizando su experiencia en este ámbito. Por último, tomando como punto de partida esta comparativa, se tratará de formular una serie de propuestas que puedan servir para una eventual reforma del voto exterior.

En relación con los recursos utilizados, hay que destacar que, por la naturaleza del tema estudiado, la bibliografía teórica es escasa. Fuera de manuales generales de ciencia política y de derecho electoral, que apenas suelen dedicar unas líneas al voto exterior, cuando lo recogen, cabe destacar el *Manual* elaborado por IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) y el Instituto Federal Electoral de México en el año 2008, así como dos números monográficos de la revista *Seguridad y Ciudadanía*, editada por el Ministerio del Interior.

Más allá de estas fuentes, lo cierto es que la literatura científica referida específicamente al voto exterior es contada; por lo tanto, como puede apreciarse en la bibliografía, buena parte de la recopilación de información ha descansado en la consulta directa de las normas jurídicas pertinentes, españolas o de otros países, o incluso de sentencias o dictámenes jurídicos. También han jugado un papel

⁷ *Las 6+1 condiciones de Rivera*, El País, 10 de agosto de 2016.

importante las bases de datos, como las del Instituto Nacional de Estadística o sus equivalentes de algunos de los países estudiados, generalmente accesibles a través de internet. Por último, otros recursos, como noticias de prensa, comunicados o manifiestos, o conversaciones con personal consular han sido también de gran utilidad, especialmente a la hora de ofrecer una perspectiva del debate en el seno de la sociedad civil.

En relación con los problemas encontrados a lo largo de la investigación, el primero, cabe destacarlo de nuevo, es la ausencia de literatura científica. La generalización del voto exterior es un fenómeno relativamente reciente, como se ha dicho, y aún no ha suscitado un corpus analítico muy extenso. Se ha intentado sortear esta limitación recurriendo a nociones generales de ciencia política y derecho electoral, pero es probable que en el futuro la información académica específica sobre el tema vaya creciendo en importancia.

En segundo lugar, cabe destacar que, por la naturaleza del tema estudiado, establecer comparativas entre países es relativamente difícil, y no siempre excesivamente útil. Los sistemas electorales, de los cuales el voto exterior es apenas un elemento menor, son conjuntos, por lo general dotados de coherencia interna, que revelan las preferencias políticas de un determinado Estado para organizar la participación electoral de sus ciudadanos, generalmente basadas en parámetros establecidos en sus textos constitucionales. Estos suelen ser el resultado de una evolución política y social propia, el legado de una experiencia histórica y práctica difícilmente transferible.

Sistemas parlamentarios o presidenciales, representativos o mayoritarios, federales o unitarios; modalidades de votación, distribución de circunscripciones y escaños, conceptos de nacionalidad y derechos inherentes, organización y capacidades administrativas... todos estos elementos suelen estar estrechamente interrelacionados entre sí, y no siempre resulta posible, ni deseable, tomar elementos aislados de un sistema político y transferirlos a otro. Se ha intentado, por lo tanto, limitar el análisis a aquellos países cuyas experiencias y problemáticas resulten más cercanas a España, obviando la experiencia —que ocupa buena parte del escaso corpus analítico sobre el voto exterior— de países como Irak o Afganistán, donde la cuestión del voto exterior, pese a ser también muy importante, se centra en la estabilización de sociedades en conflicto en proceso de democratización, con una importante población desplazada y una Administración poco desarrollada, y en los problemas jurídicos o logísticos asociados.

Esta memoria, por lo tanto, supone una oportunidad para profundizar en uno de los aspectos políticos de más actualidad en nuestro país, permitiendo al mismo tiempo conocer el estado de la cuestión en el derecho comparado. Un tema que combina elementos de mis dos estudios universitarios, el Derecho y las Ciencias Políticas, y que por lo tanto me ha resultado del mayor interés.

II. CAPÍTULO 1: CONCEPTOS GENERALES

1. QUÉ ES EL VOTO EXTERIOR

En primer lugar, corresponde definir el objeto de la presente investigación. En efecto, el término “*voto exterior*” puede tener diversas acepciones: en general, se refiere a todas aquellas modalidades del derecho de sufragio que permiten a un ciudadano ejercer su derecho de sufragio fuera del territorio de su Estado. Los supuestos abarcados son varios: el ciudadano puede encontrarse fuera de manera temporal o permanente; el sufragio puede ejercerse en todo tipo de elecciones o sólo en determinadas, y las modalidades para ejercerlo pueden ser variadas –voto personal, voto por correo, etc.

Cabe distinguirlo, sin embargo, de los supuestos en los que un ciudadano residente en otro Estado puede ejercer su derecho en el país de residencia. La diferencia entre el voto exterior y el **voto de los extranjeros** no es meramente técnico-administrativa, sino que es la expresión de un debate más profundo sobre conceptos como la soberanía y la pertenencia a una comunidad política⁸. En el caso del voto exterior, la pertenencia a la comunidad política se derivaría de la nacionalidad; un vínculo político entre el ciudadano y el Estado dotado de extraterritorialidad, que subsistiría fuera de sus fronteras. Según esta teoría de la representación política, sólo aquellos individuos que queden obligados a soportar las consecuencias de su opción electoral deberían tener derecho a votar, quedando excluidos así los ciudadanos que residan durante un periodo prolongado en el extranjero⁹.

En el caso del voto de los extranjeros, por el contrario, el elemento clave para optar al ejercicio de los derechos políticos sería la convivencia física en el territorio, independientemente de la nacionalidad. Frente al otrora estrecho vínculo entre voto

⁸ THOMPSON, JOSÉ, *Una aproximación al voto de los extranjeros en América Latina*, en *Seguridad y Ciudadanía: revista del Ministerio del Interior n.º 3, Enero-Junio 2010. Monográfico: problemática actual de los procesos electorales*, página 129.

⁹ NOHLEN, DIETER y GROTZ, FLORIAN, *The Legal Framework and an Overview of Electoral Legislation*, en *Voting from Abroad: the International IDEA Handbook*, 2007, Página 72.

y nacionalidad, vinculado al Estado-nación westfaliano de fronteras estancas y claramente definidas, el voto de los extranjeros vendría de la mano de nuevos conceptos como la “*ciudadanía múltiple*” o “*ciudadanía abierta*”¹⁰, cuyo más claro exponente sería, por ejemplo, la “*ciudadanía europea*” consagrada por el Tratado de Maastricht: una fuente de derechos políticos que no excluye, sino que se superpone a otras.

En teoría, por lo tanto, optar por un sistema electoral que permita el voto exterior debería excluir la posibilidad de incluir el voto de los residentes no nacionales en el territorio, al representar modelos opuestos y excluyentes sobre la configuración de la comunidad política. En la práctica, sin embargo, como suele suceder, los Estados no han tenido reparos en combinar ambas posibilidades, normalmente extendiendo el voto exterior a aquellas elecciones más estrechamente vinculadas al ejercicio de la soberanía —elecciones presidenciales o legislativas, referendos nacionales— y admitiendo el voto de los residentes no nacionales para aquellas más vinculadas a una dimensión territorial —elecciones locales o subregionales. Se ha señalado que si bien “*el reconocimiento del voto de los extranjeros plantea dificultades conceptuales [...], una vez reconocido, su implementación es más sencilla que en el caso del voto desde el extranjero. Esto no obstante, el voto desde el extranjero está regulado en más Estados que el voto de los extranjeros*”¹¹, demostrando que, en general, pervive el vínculo entre nacionalidad y derecho de sufragio, si bien el vínculo entre ciudadanía y residencia va ganando peso.

2. QUIÉN PUEDE VOTAR

¿Quién está legitimado para ejercer el voto exterior? Contra lo que suele alegarse, lo cierto es que el voto exterior no es un derecho universalmente reconocido, ni sus contornos están enteramente definidos, aunque no es menos cierto que la tendencia general ha sido a su aceptación y ampliación.

Jurídicamente, lo primero que cabe apreciar es que no existe obligación internacional de regular este derecho. Si bien diversas normas y declaraciones de Derecho Internacional reconocen el voto, en general, como un Derecho Humano —así lo hace, por ejemplo, el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948—, no es menos cierto que, en general, este derecho no se ha entendido necesariamente aplicable a los ciudadanos no residentes, ya sea tácitamente, no regulándolo, o admitiéndolo expresamente como una de las excepciones, como hace el artículo 23.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969, que señala que la residencia puede ser uno de los criterios legítimos para modular el alcance del derecho de sufragio. Sólo un texto, la Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores

¹⁰ ZAMBRANA PINEDA, JUSTO, en *Seguridad y Ciudadanía* n.º 3, página 18.

¹¹ VV.AA., *Reflexiones del seminario “Derecho de voto y nacionalidad”, celebrado en septiembre de 2009 en el centro de formación de la AECID de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) acerca del voto extranjero y exterior*, en *Seguridad y Ciudadanía* n.º 3, Página 265.

Migrantes, celebrada en Nueva York el 18 de diciembre de 1990 en el seno de la ONU, reconoce en su artículo 41 este derecho a los trabajadores migrantes, así como la obligación del Estado receptor de facilitararlo; una de las razones que explican que esta convención no haya sido suscrita por la mayor parte de los países desarrollados¹², siéndolo solo, de hecho, por 48 Estados parte en total.

La evolución histórica del voto exterior se desarrolla en más detalle en otro apartado, pero baste señalar aquí que se trata de un derecho relativamente reciente, no adoptado por democracias tan maduras como el Reino Unido o Alemania hasta la década de 1980¹³. En un primer momento, a finales del siglo XIX y comienzos del XX, se concibió por una minoría de países para grupos concretos de ciudadanos, que generalmente se encontraban prestando algún servicio al Estado en el extranjero: militares, diplomáticos... Con la globalización, el concepto ha ido ampliándose para acomodar a los grandes números de migrantes económicos, turistas o grupos profesionales que no residen o no se encuentran en su país de origen en el momento de llevar a cabo la votación, y ha ido siendo adoptado por cada vez mayor número de países.

Según el último informe comparativo global, realizado en el año 2007, 115 países del mundo reconocían alguna modalidad de voto exterior¹⁴; de entre ellos, dos tercios extendían este derecho a todos sus ciudadanos, mientras que un tercio restringía el acceso parcialmente, ya fuese por el tipo de elección, por el tipo de elector —por ejemplo, sólo a diplomáticos y militares— o por las circunstancias del elector —por ejemplo, atendiendo a su vinculación con el país de origen.

En general, por lo tanto, pueden darse cuatro posibilidades sobre quién puede votar:

- En una minoría de países, el derecho no está previsto, y por lo tanto no puede ser ejercido por nadie. También hay que señalar que determinados países, como es el caso de Suiza hasta 1989, no sólo no lo preveían para sus ciudadanos en el extranjero, sino que prohibían a los ciudadanos extranjeros residentes en su territorio ejercer el voto exterior desde el mismo, entendiendo que suponía una infracción de su soberanía y su neutralidad^{15/16}. La tendencia, sin embargo, es al reconocimiento creciente de este derecho.
- En segundo lugar, determinados países reconocen este derecho, pero únicamente para determinadas categorías de ciudadanos. Pueden seguirse a su vez distintos criterios para establecer estas limitaciones:

¹² Puede consultarse el número de Estados firmantes y de Estados parte en el siguiente enlace: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&msgid=IV-13&chapter=4&clang=_en.

¹³ NOHLEN, DIETER y GRÖTZ, FLORIAN, op. cit., página 65.

¹⁴ BRAUN, NADJA y GRATSCHER, MARIA, en *Introducción a Voting from Abroad*, página 10.

¹⁵ BRAUN, NADJA, *Case Study: Switzerland. External Voting in a Federal State with Direct Democracy*, en *Voting Abroad...*, página 230.

¹⁶ LACY, BRETT, *Host Country Issues*, en *Voting Abroad...*, página 139.

- Sólo para personas desplazadas por razón de su actividad, generalmente prestando algún servicio al Estado en el exterior: diplomáticos, militares, funcionarios de organizaciones internacionales u otros tipos de funcionarios y, en ocasiones, también sus familiares. Esta es la razón de ser histórica del voto exterior, y continúa siendo la utilizada por países como Irlanda¹⁷.
- Sólo para aquellos que residen temporalmente fuera del país, pero que tienen voluntad de volver al mismo. Dicha “*voluntad de volver*” justificaría la persistencia de vínculos políticos con el país de origen, pero, siendo difícil de justificar, suele aplicarse mediante la imposición de límites de tiempo de residencia en el exterior, superados los cuales se perdería el derecho al ejercicio del voto. Sería el caso de países como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia o Alemania¹⁸.
 - Sólo para ciudadanos residentes en países que cumplan determinados requisitos: por razones de coste o capacidad administrativa, cabe restringir el voto exterior atendiendo al número de representaciones en el extranjero con que cuente un país o a la distribución geográfica de la población emigrante. La forma más común de regular este límite es exigiendo un número mínimo de votantes registrados en una circunscripción.
 - Sólo para residentes en países específicos por circunstancias especiales: generalmente, refugiados o exiliados políticos, cuya participación se considera deseable en procesos de transición política. Evidentemente, este supuesto resulta de escaso interés para el caso español, aunque ha tenido cierta relevancia en el caso de conflictos recientes como Irak o Afganistán.
 - Por último, puede ser el Estado de residencia el que establezca limitaciones. Hemos visto que hasta 1989 Suiza establecía una prohibición absoluta a los extranjeros en su territorio, pero otros, como Canadá, continúan estableciendo restricciones. Concretamente, el país norteamericano sólo permite a los extranjeros en su territorio votar ante misiones diplomáticas u oficinas consulares o por correo¹⁹.
- En tercer lugar, la mayoría de países, entre ellos España, reconoce el derecho de manera genérica a todos sus ciudadanos en el extranjero, ya residan de manera temporal o permanente en el extranjero. Ello no es incompatible con la exigencia de otros requisitos de carácter administrativo, como podría ser el deber de registrarse a efectos electorales o la solicitud del voto (“*voto rogado*”).

¹⁷ GREEN, PHIL, *Entitlement to Vote*, en *Voting Abroad...*, página 95.

¹⁸ Íbidem, página 92.

¹⁹ LACY, BRETT, op. cit., página 139.

- Por último, y de manera absolutamente excepcional, algunos países reconocen el derecho al voto exterior a no ciudadanos que residan permanentemente en el país pero que se encuentren temporalmente fuera del mismo en el momento de la votación. Suecia extiende este derecho a los ciudadanos de la UE, de Islandia y de Noruega que lleven tres años consecutivos como residentes permanentes²⁰.

Otro aspecto a considerar es el de aquellas personas con doble nacionalidad. En relación con el sufragio activo, la situación no suele ser problemática en el caso de los países de nuestro entorno, aunque sí en el caso de países con conflictos étnicos transfronterizos o problemas similares.

Más problemático es el caso del sufragio pasivo, es decir, la capacidad de ser elegido. Aquí nos encontramos con casos como, por ejemplo, el de Australia, cuya Constitución excluye de todo cargo público a los “*ciudadanos de un poder extranjero*”²¹. Esto puede plantear dudas sobre su legitimidad atendiendo, por ejemplo, al caso de aquellos dobles nacionales a los que les sea imposible renunciar a una de sus nacionalidades por impedimento legal. En la práctica, sin embargo, la mayor parte de las legislaciones estudiadas guarda silencio sobre este extremo.

TABLA 1. QUIÉN PUEDE VOTAR

QUIÉN PUEDE VOTAR		
NO SE PREVÉ	SÓLO ALGUNOS	TODOS
No se prevé en el Estado de origen (situación más común).	Funcionarios al servicio del estado cumpliendo alguna misión en el exterior (diplomáticos, militares), y en ocasiones también sus familiares.	Todos aquellos ciudadanos mayores de edad en los que no concurra causa de incapacidad o inhabilitación para el voto.
Se prohíbe en el Estado de residencia (excepcional).	Limitaciones temporales: pueden establecerse periodos de tiempo de residencia en el extranjero, superados los cuales se pierde el derecho a ejercer el voto exterior.	Pueden exigirse requisitos administrativos, como la inscripción en algún tipo de registro o la solicitud previa del voto (“ <i>voto rogado</i> ”).
El Estado de residencia permite únicamente en determinadas circunstancias	Otras limitaciones: el voto exterior puede restringirse a países donde el Estado de origen tenga representaciones diplomáticas, o exigiendo un número mínimo de votantes registrados.	Dobles nacionales: la legislación determinará si pueden ejercer el voto exterior y, de poder hacerlo, en relación con qué país o países. Excepcionalmente, puede extenderse también a los no nacionales que residan permanentemente.

²⁰ GREEN, PHIL, op. cit., página 96.

²¹ Íbidem.

3. CÓMO SE VOTA

Existen cuatro grandes mecanismos generales de voto²²:

- Voto personal: el voto se deposita en persona en una urna en la misión diplomática, la oficina consular o el colegio electoral habilitado al efecto.
- Voto postal: el elector envía un sobre con su voto a través de los servicios de correos de que disponga en el país de que se trate.
- Voto por delegación de poder (“*proxy voting*”): el votante designa a otra persona para que legalmente deposite su voto en persona en el país de origen.
- Voto electrónico: puede incluir diferentes modalidades, desde una urna electrónica presencial al voto remoto por Internet desde cualquier dispositivo. Debido a su complejidad y sus numerosos matices, será analizado en más detalle en un apartado específico.

De entre ellos, el más común es el voto personal, utilizado por 54 países, según la más reciente comparativa, del año 2007, seguido por el voto postal^{23/24}. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los países permiten una combinación de estos métodos. También pueden mencionarse algunos métodos excepcionales practicados por otros países:

- El “voto por mensajero” sueco: en este caso, el voto se introduce en el sobre ante un testigo, que firma un acta, y es enviado en persona por un “mensajero” que lo lleva al punto designado para la votación, generalmente una representación diplomática. Este sistema permite sortear el principal problema del voto presencial —el desplazamiento del votante a un lugar de votación que, en el caso de países de gran tamaño, puede estar muy lejano—, ofreciendo más garantías de un voto personal y secreto que el voto por correo o el “*proxy voting*”²⁵.
- El “voto por fax” utilizado en Australia y Nueva Zelanda²⁶: su uso está restringido a personas que se encuentran en zonas extremadamente remotas —como podrían ser las bases polares—; en este caso, el secreto del voto se sacrifica a favor de una extensión de la cobertura. Sin embargo, su uso está reducido a aquellas situaciones en las que se considere que es absolutamente necesario.

Cada uno de estos mecanismos de voto tiene sus ventajas e inconvenientes, no siempre difíciles de sortear. Y es que el voto exterior añade a las dificulta-

²² GRATSCHIEW, MARIA y BRAUN, NADJA, op. cit., página 6.

²³ GRATSCHIEW, MARIA, y BRAUN, NADJA, op. cit., página 7.

²⁴ NAVARRO, CARLOS; MORALES, ISABEL; GRATSCHIEW, MARIA, *External Voting: a Comparative Overview*, en *Voting Abroad...* página 24.

²⁵ NAVARRO, FIERRO, *et al.*, op. cit., página 27.

²⁶ *Ibid.*

des propias de todas las elecciones otras como el número de electores, su localización, las distancias implicadas y la complejidad de desplegar un proceso electoral en el exterior; todo ello, al mismo tiempo que se intenta que sea lo más parecido al ejercicio del derecho de sufragio en el interior del territorio, y garantizando en la medida de lo posible la seguridad y la privacidad. Optar por uno u otro mecanismo será, por lo tanto, una opción política, que ha de hacerse barajando todos estos elementos:

- VOTO PERSONAL

- VENTAJAS: es la modalidad de voto más parecida al voto en el territorio. Suele ofrecer, por lo tanto, las garantías más altas de privacidad, puesto que la papeleta se introduce en la urna sin intermediarios, y seguridad, permitiendo identificar al votante in situ. Puede permitir también un escrutinio inmediato, evitando así la incertidumbre aparejada al voto por correo, y ofrece mayores garantías de recuento, si los resultados fuesen impugnados.
- DESVENTAJAS: el principal problema es la carga que impone sobre el ciudadano de desplazarse a la urna. Y es que, a diferencia de lo que sucede en las elecciones nacionales, los lugares de votación rara vez coincidirán con el lugar de residencia de un número significativo de votantes, al estar restringidos a las misiones diplomáticas y oficinas consulares. Aunque algunos países permiten también el alquiler de locales que se habilitan al efecto, o llegan a acuerdos con las autoridades del país de que se trate para que lo facilite²⁷, es difícil que la cobertura sea completa. Otros problemas pueden estar relacionados con la organización de las elecciones; por ejemplo, cómo distribuir los votos entre diferentes circunscripciones de manera eficiente y preservando el secreto, lo que puede elevar los costes organizativos.

- VOTO POSTAL

- VENTAJAS: su principal utilidad radica en que facilita al votante ejercer su derecho a distancia, permitiendo así, al menos en teoría, un aumento de la participación. También puede reducir los costes organizativos, al no requerir un despliegue material tan intenso como en el caso del voto personal.
- DESVENTAJAS: un primer problema es la falta de transparencia. En efecto, es difícil garantizar que la persona que ha introducido la papeleta en el sobre sea realmente el votante. A tal efecto, se han introducido me-

²⁷ THOMPSON, JUDY, *The Implementing of External Voting*, en *Voting Abroad...*, página 119.

jas, como el sistema de doble sobre, como el introducido en España, que regula un sobre interior, con el voto, y un sobre exterior, con la identificación del votante. Sin embargo, continúan persistiendo posibilidades de fraude, como el llamado “*voto familiar*”, es decir, el voto en grupo de una sola unidad familiar —naturalmente, sin el consentimiento de todos sus integrantes. Unido a las dificultades para mantener los censos exteriores actualizados, puede dar lugar a fraudes significativos, mediante, por ejemplo, la remisión de votos de personas fallecidas que aún no han sido dadas de baja del registro, razón por la cual determinados países han restringido su uso, como es el caso de Francia²⁸.

Un segundo problema sería su dependencia de la infraestructura de correos de los países, que no siempre puede ser la más deseable. Ello viene unido al problema del calendario electoral; en efecto, los plazos establecidos pueden no ser suficientes, en determinados países, para cumplir todos los pasos requeridos: solicitud, en su caso; envío del material al elector; envío del voto por el elector, y llegada a tiempo al lugar del escrutinio.

- VOTO POR DELEGACIÓN DE PODER (“PROXY VOTING”)
 - VENTAJAS: su principal punto fuerte es su simplicidad, que reduce sensiblemente los costes electorales. En efecto, no se requiere prácticamente de despliegue electoral en el exterior; bastará con que el votante extienda un poder a favor de un residente en el territorio del país y que este deposite el voto en la urna.
 - DESVENTAJAS: de nuevo, presenta graves problemas de transparencia, puesto que resulta difícil de garantizar que el apoderado cumpla con su mandato. El ya mencionado “*voto por mensajero*” utilizado en Suecia sortea parte de este problema, al exigir un testigo, pero requiere de la posibilidad de voto personal en la misión diplomática u oficina consular, con lo que se cancela su principal ventaja, su bajo coste. En la práctica, por lo tanto, no es seguro que este mecanismo respete el principio de voto igual, al dotar, de facto, de dos votos al apoderado, razón de la escasa popularidad de este sistema.

- VOTO ELECTRÓNICO
 - VENTAJAS: el voto electrónico, como se analizará en el apartado correspondiente, puede incluir mecanismos muy variados; algunos de ellos, como la urna electrónica, son equivalentes al voto personal, pero

²⁸ ELLIS, ANDREW, *The History and Politics of External Voting*, en *Voting from Abroad...*, página 44.

con medios electrónicos, lo cual puede facilitar el escrutinio y la velocidad del proceso. El método de voto electrónico más ambicioso, el voto por Internet, incluiría ventajas como la inmediatez o la accesibilidad desde cualquier punto.

- DESVENTAJAS: el principal problema con el que se han encontrado estos sistemas ha sido el de garantizar la seguridad. Seguridad puesta en duda, en primer lugar, por la garantía del voto individual, como sucede en el voto por correo, y en segundo lugar por los riesgos técnicos analizados más adelante. En relación con el coste, de nuevo, dependerá del sistema escogido, pero los precedentes en otros países indican que el coste de desarrollo e implementación suele ser muy elevado, con el riesgo añadido que supone la rápida obsolescencia tecnológica. Por último, puede suponer un obstáculo para el ejercicio del voto por parte de personas que no tengan acceso o conocimientos informáticos suficientes para la utilización del material informático requerido.

Por último, cabe mencionar un problema común a casi todos ellos: el coste. Suelen ser más elevados que en territorio nacional, e incluir aspectos tan variados como la seguridad, el personal, el alquiler y habilitación de los lugares, el traslado y transporte del personal, la formación (si es requerida para usar el material), el mantenimiento del programa de registro electoral, los materiales y su transporte, la distribución de propaganda y materiales, el sistema de comunicación con la autoridad electoral, la observación, si la hubiera, etc²⁹. Suelen requerir, además, la colaboración entre varias administraciones o, incluso, entre varios países.

Otra forma de categorizar la manera de ejercer el voto es en mecanismos **automáticos** o **rogados**. En el caso del voto automático, como el que estuvo vigente en España entre 1995 y 2011, el ciudadano sólo debe estar inscrito en el censo; podrá ejercer su derecho sin ningún trámite adicional. En el caso español, al ser el voto por correo el mecanismo principal antes de 2011, esto implicaba la remisión automática de la documentación electoral al domicilio facilitado por el votante. En el caso del voto rogado, por el contrario, el ciudadano debe solicitar expresamente su deseo de ejercer el derecho de sufragio en los plazos establecidos, ya sea antes de cada convocatoria electoral, como en el caso español, o por periodos determinados de tiempo, sucede en Australia³⁰.

Una última clasificación podría ser la **obligatoriedad o no del voto**. En la mayoría de los países, entre ellos España, el voto no es obligatorio; en aquellos en que sí lo es, sin embargo, esto obliga a incluir mecanismos de control o modulación. Por ello, algunos países, como Australia, han optado por excluir la obligatoriedad

²⁹ THOMPSON, JUDY, op. cit., página 119.

³⁰ PHIL GREEN, op. cit., página 99.

del voto en el exterior, siendo la ausencia del territorio australiano una de las causas de justificación que eximen de votar. Ahora bien, aquellos australianos que se hubieran registrado como votantes en el extranjero y no hicieran uso de su derecho serán automáticamente excluidos en las siguientes elecciones³¹.

Por el contrario, otros países, como Brasil³², sí lo hacen extensivo al exterior, e imponen sanciones. En el caso brasileño, la no justificación de la abstención implicará la imposición de una multa, que, en caso de no pagarse, vendrá acompañada de sanciones (limitaciones en el acceso a la función pública o a fondos públicos, restricciones en el pasaporte o carné de identidad, etc.), que sin embargo sólo comenzarán a operar a los dos meses del retorno del ciudadano a Brasil, perdiendo, por lo tanto, parte de su operatividad con respecto de aquellas personas que no vayan a volver.

TABLA 2. MECANISMOS DE VOTO: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

	VENTAJAS	DESVENTAJAS
VOTO POSTAL	-Menores costes financieros y organizativos -Capacidad de llegar al mayor número de electores	-Falta de transparencia -Dependiente de servicios de correos rápidos y fiables
VOTO PERSONAL (EN MISIÓN DIPLOMÁTICA O LUGAR DESIGNADO)	-Mayor grado de transparencia	-Mayores costes financieros y organizativos -Electores pueden no residir cerca de los lugares designados
VOTO POR DELEGACIÓN DE PODER (“PROXY VOTING”)	-Prácticamente sin costes económicos adicionales	-Principio de voto igual no se garantiza; falta de transparencia en el ejercicio
VOTO ELECTRÓNICO	-Inmediatez -Accesibilidad desde cualquier punto (sólo para determinadas modalidades de voto electrónico) -Facilita el escrutinio	-Dificultades para garantizar la seguridad -Costes financieros de la implantación; rápida obsolescencia tecnológica -Igualdad de acceso

³¹ Íbidem.

³² CALDERÓN-CHELIUS, LETICIA, *Case Study: Brazil*, en *Voting Abroad...*, página 119.

4. QUÉ SE VOTA

Dependiendo de la naturaleza del sistema político de que se trate, las posibilidades generales de ejercer el voto exterior se darán en los siguientes tipos de elecciones³³:

- PRESIDENCIALES
- LEGISLATIVAS
- NACIONALES
- EUROPEAS
- SUBREGIONALES
- MUNICIPALES
- REFERENDOS

Como se ha señalado al analizar qué es el voto exterior, en el primer apartado del presente capítulo, esta cuestión está estrechamente imbricada con la del voto de los extranjeros, siendo la tendencia a extender el voto exterior a las elecciones de ámbito nacional, más vinculadas al ejercicio de la soberanía (presidenciales, legislativas y referendos nacionales), restringiéndolo en cambio para las municipales y los referendos locales, en los que, por el contrario, sí ha tendido a ampliarse el voto a los no nacionales. Ello no obsta para que algunos países hagan extensible el voto exterior a todo tipo de elecciones, como de hecho hacían ocho países³⁴, entre ellos España, antes de la reforma de nuestra legislación en el año 2011.

En general, sin embargo, las elecciones municipales suelen estar excluidas; el Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia de 18 de octubre de 2002, por ejemplo, señala que la universalidad del sufragio es plenamente compatible con exigir la residencia para votar en las elecciones locales o regionales³⁵, y la propia legislación española, cuando preveía el voto exterior para las elecciones municipales, lo diferenciaba de las otras modalidades exigiendo la rogación del voto.

5. DÓNDE SE VOTA

Otra cuestión de gran relevancia a la hora de diseñar un sistema de voto exterior es la elección de la circunscripción de cómputo. Como señalan Dieter Nohlen y Florian Grotz, “*la regulación institucional de la asignación del voto exterior es po-*

³³ NAVARRO, CARLOS, et. al., op. cit., página 16.

³⁴ LUGILDE, ANXO, *La reforma del voto exterior español*, en *Seguridad Ciudadana: Revista del Ministerio del Interior n°6, Julio-Diciembre 2011, Monográfico: Participación Política y Electoral*, página 156.

³⁵ Citado en *Informe del Consejo de Estado sobre propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, 24 de febrero de 2009, página 122.

*líticamente importante porque define cómo se traduce el voto exterior en escaños parlamentarios. En otras palabras, esta regulación determinará en gran medida el alcance de la influencia de los votantes exteriores en la política doméstica*³⁶.

El derecho comparado ofrece tres grandes alternativas:

- Circunscripciones nacionales preexistentes: en este caso, cada elector elegirá, o se le asignará, una circunscripción de entre las nacionales —generalmente la de última residencia, o aquella con la que presente algún tipo de vinculación—; su voto se computará sumado a los emitidos en el interior de la misma circunscripción. Es el sistema utilizado por la mayor parte de los países, entre ellos España.
- VENTAJAS: el voto exterior queda así equiparado al voto interior, permitiendo al mismo tiempo la preservación de un vínculo territorial entre el votante y su circunscripción de elección. Reduce el impacto de una baja participación exterior.
- DESVENTAJAS: En el caso de las circunscripciones únicas —como sucede, por ejemplo, en España durante las elecciones al Parlamento Europeo— el voto exterior tiende a diluirse, quedando así la voz de los residentes en el exterior sin una voz diferenciada. En el caso de existir circunscripciones subregionales, puede tener un impacto diferenciado en aquellas circunscripciones con mayor porcentaje de emigrantes, pero desigual en el total. En el caso de tratarse de distritos uninominales —sistemas “*winner-takes-it-all*”—, puede corregirse el efecto estableciendo límites al total admitido de voto exterior en la circunscripción, como hizo Rusia en 1999³⁷.
- Circunscripción nacional específica: en algunos casos, como hacen Polonia o Indonesia³⁸, para evitar los problemas asociados a la elección de circunscripción y los posibles riesgos de fraude que puede conllevar, se establece una única circunscripción nacional para el voto exterior, generalmente la de la capital, al ser la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores —“domicilio” ficticio de los residentes en el exterior—. Los votos exteriores se computan junto con los interiores en la circunscripción en cuestión.
- VENTAJAS: simplifica la elección de circunscripción, evitando al mismo tiempo la posibilidad de fraude en este ámbito. Da una voz diferenciada al voto emigrante, al concentrarlo en una única circunscripción, pero no desproporcionada, al mezclarlo con los votos internos.

³⁶ NOHLEN, DIETER y GROTZ, FLORIAN, op. cit., página 69.

³⁷ Íbid., página 70.

³⁸ Íbid., página 70.

- DESVENTAJAS: distorsiona la representatividad del voto interno de la circunscripción elegida³⁹, que queda así privada de un elemento clave de legitimidad en la elección de sus representantes. El resultado puede ser insatisfactorio tanto para los residentes en la circunscripción como para los votantes exteriores, cuyas demandas políticas por lo general tendrán poco en común, debiendo sin embargo competir por los mismos representantes.
- Circunscripción exterior: se crea una circunscripción específica para el voto exterior. Según la última comparativa global, del año 2007, solamente 11 países habían optado por esta opción, entre ellos, sin embargo, algunos de los más cercanos a nuestro entorno, como Francia, Italia o Portugal⁴⁰. Otros países, como Colombia, habrían optado por una opción similar, estableciendo un distrito electoral especial mixto para grupos étnicos, minorías políticas y colombianos en el exterior⁴¹.
 - VENTAJAS: dota de una representación específica a las demandas políticas del voto exterior; simplifica la elección de circunscripción y evita el fraude o la desproporción en la asignación.
 - DESVENTAJAS: la cifra de votantes exteriores fluctúa, mientras que el derecho electoral tiende a “*ser conservador*”⁴², es decir, tiende a cambiar poco en el tiempo. Por lo tanto, el riesgo principal es sobrerrepresentar o infrarrepresentar el voto exterior, lo que puede dar lugar a polémicas o cuestionamiento de la legitimidad del sistema, como ha sucedido en países diversos como Croacia⁴³ o diversas naciones isleñas del Pacífico. Otro problema estriba en la distribución de escaños entre los diferentes grupos de residentes en el exterior, que se analizará al ver en detalle los sistemas de algunos de estos países. Un último problema es la tendencia, claramente establecida, a que la tasa de participación de los votantes en el exterior sea significativamente más baja que la de los del interior⁴⁴, dando, por lo tanto, a un número inferior de votantes una capacidad de influencia mayor⁴⁵, situación que puede llevar, de nuevo, al cuestionamiento de la legitimidad democrática del sistema.

³⁹ Informe del Consejo de Estado sobre propuestas de modificación del Régimen Electoral General, 24 de febrero de 2009, página 126.

⁴⁰ NAVARRO, CARLOS, et. al., op. cit., página 28.

⁴¹ RESTREPO, NYDIA, en *Case Study: Colombia*, en *Voting Abroad...*, página 78.

⁴² BARAS, MONTSERRAT, y BOTELLA, JUAN, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, página 35.

⁴³ NAVARRO, CARLOS, et al., op. cit., página 29.

⁴⁴ Íbid., página 31.

⁴⁵ Íbid., página 34.

TABLA 3. ELECCIÓN DE CIRCUNSCRIPCIÓN: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

	VENTAJAS	DESVENTAJAS
CIRCUNSCRIPCIONES PREEXISTENTES	-Refuerza vínculo entre el votante y el territorio. -Reduce impacto de baja participación exterior.	-Dispersión del voto exterior, que se diluye. -Impacto territorial desproporcionado.
CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL PREEXISTENTE	-Simplifica elección de circunscripción, equilibra impacto territorial.	-Distorsiona voto en la circunscripción elegida, sin dar voz al voto exterior.
CIRCUNSCRIPCIÓN EXTERIOR	-Da voz propia al voto exterior. -Simplifica elección de circunscripción.	-Difícil garantizar una representación proporcional -Baja participación de los votantes exteriores.

6. LA PARTICIPACIÓN DEL VOTANTE EXTERIOR

Uno de los principales problemas observados en relación con el voto exterior es la constatación generalizada de la tendencia a una participación significativamente más baja que la de los electores que se encuentran en el territorio nacional. En España, por ejemplo, tendía a ser inferior al 30% del censo exterior, frente a un 75% en el interior, en las elecciones previas a la reforma del año 2011⁴⁶; actualmente, ha descendido incluso más, a cerca del 5%. No es, sin embargo, un problema exclusivo de España, ni ha sido proporcional a la tendencia generalizada a la caída de la participación en las democracias avanzadas a lo largo de las últimas décadas⁴⁷.

Para entender por qué esto es un problema, cabe citar las palabras de Adolfo Hernández Lafuente: “*la participación electoral [...] se considera la principal y más importante forma de participación. [...] A través de esta forma de participación se legitiman los gobiernos y se legitiman también los representantes de los ciudadanos, haciendo posible que la democracia representativa se realice*”⁴⁸. Por lo tanto, una alta abstención supone una menor representatividad política, lo que supone a su vez una erosión de la legitimidad del conjunto del proceso democrático, visto desde el exterior, o bien puede llevar a un cuestionamiento de la conveniencia de mantener el voto exterior atendiendo a su elevado coste⁴⁹, visto desde el interior. Por el contrario, una mayor participación puede

⁴⁶ NAVARRO, CARLOS, et al., op. cit., página 31.

⁴⁷ HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo, *Problemática de la participación política en España y en la Unión Europea*, en *Seguridad y Ciudadanía* n°6, página 23.

⁴⁸ *Ibid.*, página 18.

⁴⁹ NAVARRO, CARLOS, et al., op. cit., página 34.

reforzar el sistema democrático y “*generar virtudes cívicas y contribuir a crear una cultura política cívica que favorece la eficacia del sistema*”⁵⁰.

En primer lugar, pueden tenerse en cuenta una serie de condicionantes generales que se aplican a todo tipo de elecciones: así, las elecciones de “*primer orden*” (legislativas o presidenciales) suelen tener una mayor participación que las de “*segundo orden*” (locales, regionales o europeas), y los sistemas proporcionales suelen tener mayores tasas de participación que los mayoritarios, al tender estos últimos a polarizar el voto entre únicamente dos opciones⁵¹. Así, si se diseña una circunscripción exterior con un número muy reducido de escaños, como sucede, por ejemplo, en el caso de Portugal, el sistema de voto exterior, teóricamente representativo, se convierte de facto en cuasi-mayoritario, con las consecuencias previsibles en términos de participación.

Otros elementos genéricos que afectan a la participación suelen estar relacionadas con la posición social del elector —su nivel de estudios o de ingresos, su edad—, con sus actitudes políticas —su interés por la política, su participación no electoral—, factores en los que el sistema electoral juega un papel muy reducido, y, por último, el contexto político de la elección, que incluiría “*el sistema político, las instituciones, los actores, el sistema electoral, la competitividad electoral o los sistemas de incentivos institucionales directos*”⁵². Cambios de carácter aparentemente técnico pueden tener un fuerte impacto en la tasa de participación, y el mejor ejemplo de tal afirmación tal vez sea nuestro país, donde la reforma electoral del año 2011 vino seguida de una caída abrupta y sistemática de las tasas de participación del voto exterior, haciendo manifiesta la relación causa-efecto.

Otras peculiaridades del voto exterior explican la menor tasa de participación. Una primera puede ser la mera distancia o desinterés del elector por los procesos políticos de su país de acogida, algo que puede venir reforzado por la falta de regulación o los costes y las dificultades de hacer campaña en el exterior por parte de los partidos. En segundo lugar, encontramos obstáculos de carácter físico y temporal, como la localización de las embajadas y su horario de apertura, en relación con el voto personal, ya analizada. También influyen las barreras administrativas o requisitos adicionales que puedan imponerse para los votantes —como puede ser la rogación del voto, pero también otros, como exigir documentos que sólo pueden expedirse físicamente en el país de origen. Como señala José Thompson, el abstencionismo “*puede ser una elección racional en virtud del costo asociado con el acto de votar*”⁵³.

⁵⁰ LAÍZ CASTRO, CONSUELO, *Principales tendencias de la abstención electoral en Europa*, en *Seguridad y Ciudadanía* n.º 6, página 46.

⁵¹ LAÍZ, CASTRO, op. cit., página 48.

⁵² LAÍZ CASTRO, CONSUELO, op. cit., página 47.

⁵³ THOMPSON, JOSÉ, *Participación y abstención electoral*, en *Seguridad y Ciudadanía*, n.º 6, página 104.

Por último, nos encontramos con los límites impuestos en ocasiones por los Estados de residencia, como se ha visto en los casos de Suiza hasta 1989 y de Canadá, y por las circunstancias de los electores; por ejemplo, aquellos que se encuentren residiendo ilegalmente, o que estén exiliados por razones políticas, tenderán abstenerse, por razones obvias.

Incluso en países con voto obligatorio persiste el problema de la mayor abstención de los votantes en el exterior⁵⁴; es cierto que suele ser mucho más alta que en aquellos países que no la hacen obligatoria, pero también suele ser significativamente más baja que en el interior —por poner un ejemplo representativo, en Brasil, donde rige el voto obligatorio también en el exterior, este sólo alcanza el 50%⁵⁵.

En definitiva, nos encontramos con una tendencia generalizada: la menor tasa de participación del votante exterior. Aunque la tendencia parece lo suficientemente establecida como para que subyazcan causas profundas difíciles de revertir completamente, lo cierto es que, como hemos visto, el diseño electoral sí puede tener un impacto significativo a la hora de mejorar o empeorar estas perspectivas. El voto exterior siempre tendrá tasas de abstención más altas que el interior; pero cuánto, dependerá en buena medida de estas decisiones.

7. EL VOTO ELECTRÓNICO

Precisamente uno de los argumentos más esgrimidos a la hora de abogar por el voto electrónico como mecanismo para articular el voto exterior es, precisamente, que puede contribuir a aumentar la tasa de participación, al eliminar los obstáculos físicos y temporales anteriormente mencionados. La evidencia empírica en este sentido no es concluyente, como señala Javier Lorenzo Rodríguez:

*“En lo relativo a la participación electoral, no podemos concluir que tenga una relación directa la incorporación de tecnologías y servicios online con el incremento de la participación de los residentes en el extranjero”*⁵⁶.

Sin embargo, al tratarse de una herramienta novedosa, y con potenciales beneficios muy marcados para algunos de los problemas planteados por el voto exterior, es conveniente tal vez un análisis más detallado de sus posibilidades y sus limitaciones.

En primer lugar, hay que destacar que el concepto “*voto electrónico*” o “*e-voting*” agrupa varias modalidades, pero principalmente cabe distinguir entre aquellas que exigen desplazarse a la sede de la votación —principalmente

⁵⁴ NAVARRO, CARLOS, et al., op. cit., página 32.

⁵⁵ CALDERÓN-CHELIUS, op. cit., página 130.

⁵⁶ LORENZO RODRÍGUEZ, JAVIER, *Las tecnologías de la información y de la comunicación en el voto de los residentes en el extranjero. Un análisis de 30 países*, en Seguridad y Ciudadanía n.º 3, página 74.

pantallas táctiles y otros mecanismos de urna electrónica— y aquellas que permiten el voto a distancia —el llamado “*voto por Internet*”⁵⁷. También hay que distinguir el *e-voting* como tal de la aplicación de las nuevas tecnologías al proceso de votación, que en mayor o menor medida ya es utilizada por la mayor parte de los países: así, por ejemplo, muchos Estados publican información electrónica sobre la normativa y proceso⁵⁸, permiten la realización de actos administrativos a través de la Red o incluso la utilizan para acelerar el escrutinio, como sucede en nuestro país a través de los CAE o Colegios Administrados Electrónicamente⁵⁹, un proyecto para introducir las nuevas tecnologías en las mesas electorales.

Más en detalle, el Informe del Consejo de Estado sobre propuestas de modificación del régimen electoral general de 24 de febrero de 2009 incluye un detallado apartado sobre el voto electrónico, que incorpora una clasificación del mismo bien en razón del dispositivo utilizado (tarjetas perforadas, lectores ópticos, votación telefónica —mediante la pulsación de teclas—, o por Internet), bien del sistema de almacenamiento de votos (en el propio colegio electoral o en un Centro de Procesamiento al que se remite la información electrónicamente).

Los argumentos a favor del voto electrónico suelen centrarse en la mayor comodidad y accesibilidad para el votante; evitan el desplazamiento personal a la Embajada o Consulado, a diferencia del voto personal, y tienen una inmediatez que evita las demoras del voto por correo. Una vez implantado, puede reducir algunos de los costes más elevados asociados al voto exterior (transporte y distribución de materiales, como urnas, papeletas y sobres, traslado de personal, alquiler de locales...) y, por último, puede servir de piloto para introducir mecanismos de voto electrónico en el interior del país.

Entre los argumentos contrarios, nos encontramos, en primer lugar, con la persistencia de la llamada “*brecha digital*” o del “*analfabetismo digital*”, que pueden crear una desigualdad de base en el ejercicio del sufragio⁶⁰. En segundo lugar, cabe destacar que determinados mecanismos de *e-voting*, como la urna electrónica, sí exigen el desplazamiento hasta la sede de votación, por lo que una de sus principales ventajas desaparece. En tercer lugar, tenemos los problemas de seguridad, que se analizarán en detalle más abajo. En cuarto lugar, la experiencia sugiere que los costes de desarrollo de un sistema de votación electrónica tienden a ser muy elevados, y que los beneficios que pueda aportar el ahorro en los costes desde su introducción tienden a quedar matizados por el alto ritmo de

57 BRAUN, NADJA, *E-voting and external voting*, en *Voting from Abroad...*, página 217.

58 LORENZO, JAVIER, op. cit., página 63.

59 HERNÁNDEZ LAFUENTE, ADOLFO y LAÍZ CASTRO, CONSUELO, *El proceso electoral como factor fundamental de consolidación democrática*, en *Seguridad y Ciudadanía n.º 3*, página 155.

60 LORENZO, JAVIER, op. cit., página 71.

obsolescencia tecnológica. Por último, la relevancia del elemento técnico en este mecanismo de voto es tal que obliga a un replanteamiento del conjunto de la estructura electoral, obligando a la inclusión de expertos a todos los niveles (Junta Electoral Central, Mesas, etc).

TABLA 4. ARGUMENTOS EN TORNO AL VOTO ELECTRÓNICO

A FAVOR	EN CONTRA
Facilita la participación de los electores en el extranjero, por razones de comodidad y accesibilidad.	El aumento de la participación no está garantizado y puede suponer discriminación para personas con menores conocimientos informáticos.
En comparación con el voto presencial, evita desplazamientos a Embajada o Consulado. En comparación con el voto por correo, permite la inmediatez, evitando demoras o “votos fallidos”.	Presenta problemas de seguridad, incluyendo sobre el secreto de voto, el uso personal del voto o la posibilidad de manipulación, tanto por parte de los diseñadores del software como de terceros.
Dependiendo de las circunstancias de la aplicación, puede reducir costes.	Por el contrario, también puede aumentarlos, con problemas añadidos como la obsolescencia tecnológica.
Voto electrónico en el exterior puede servir de piloto para introducir también en el interior.	Se pueden plantear problemas relacionados con la igualdad en el derecho a voto: brecha tecnológica, analfabetismo digital.

Como ya se ha mencionado, sin embargo, es la cuestión de la seguridad la que más problemas plantea, y es que puede quedar comprometida a varios niveles, con problemas técnicos que hasta la fecha no han sido solucionados satisfactoriamente. Un primer problema estaría relacionado con la identificación del votante, como sucede en el caso del voto por correo, a la que se añade, en este caso, también la del sistema de voto, para evitar fraudes o supuestos de suplantación de identidad o de redirección fraudulenta de la información. Un segundo problema sería la garantía del secreto de voto, que pueda quedar comprometida durante varios pasos del proceso; en tercer lugar, debe valorarse la posibilidad de que se produzcan ataques cibernéticos, al presentar estos sistemas vulnerabilidad a varios niveles. También la posibilidad de daños por fuerza mayor, dada la mayor fragilidad de este sistema, debe tenerse en cuenta, especialmente en el supuesto de un mecanismo centralizado de recepción de los votos y de recuento. Por último, se plantea el problema de la trazabilidad y el recuento en caso de impugnación de los resultados. Todos estos problemas se han recogido en la siguiente tabla, tratando de simplificar en la medida de lo posible los detalles, siguiendo el estudio realizado por Nadja Braun⁶¹:

⁶¹ BRAUN, NADJA, *E-voting and External Voting*, en *Voting from Abroad...* página 223.

TABLA 5. E-VOTING: RETOS Y POSIBLES SOLUCIONES

RETOS	POSIBLES SOLUCIONES
<i>Identificación ambigua.</i>	<ul style="list-style-type: none"> -Introducir un código individual para acceder al sistema. -Indicar fecha de nacimiento y lugar origen para validar la identidad y evitar fraude sistemático. -Uso de firma digital. -Exigencia de otros datos personales.
<p><i>Autenticidad de los servidores que participan en la votación electrónica</i></p> <p><i>(Los ciudadanos tienen que tener garantía de que sus votos se envían a servidores oficiales)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -Certificado del servidor debería ser controlable por el ciudadano (<i>fingerprint control</i>) -Autenticidad podría verificarse por código o símbolo (imagen), comprobable visualmente por el votante (por ejemplo, en un documento de votación remitido físicamente por correo al elector)
<p><i>Voto único y personal.</i></p> <p><i>Evitar que se emita más de un voto por ciudadano.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -Constancia inmediata de la emisión del voto en el registro electoral electrónico. -Diseño de la tarjeta electoral, de tal manera que cualquier manipulación de la banda magnética o de otros elementos indique que ya se ha realizado la votación.
<p><i>Protección del secreto de voto y la privacidad</i></p> <p><i>La intención de los votantes debe permanecer secreta y no debe ser vista por terceros</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -Almacenaje separado de datos personales y del voto en sí. -Mezcla aleatoria de los votos en la urna electrónica para que sea imposible deducir el voto mediante cotejo de la secuencia temporal de votos y resultados.
<p><i>Ataques cibernéticos</i></p> <p><i>-Contra las máquinas (intercepción y modificación de votos mediante troyanos, por ejemplo)</i></p> <p><i>-Contra la transacción entre el voto y el servidor (mediante hackeo del servidor del dominio —“DNS-hacking”—, por ejemplo)</i></p> <p><i>-Contra la plataforma central de servidores (mediante ataque de denegación de servicio —“DoS Attack”—, por ejemplo)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> -Protección mediante firewall. -Voto encriptado. -Escaneo de virus. -Voto encriptado. -Verificación por el votante: voto se transmite como imagen, no como información en texto. -Varios servidores de apoyo. -Colaboración con proveedores a gran escala.

<i>Fuerza mayor (tormentas, terremotos, ataques terroristas)</i>	<p>-Ubicar los servidores en lugares diferentes.</p> <p>-Ubicar en habitaciones de alta seguridad (control de acceso, protección anti-incendios, acceso a red eléctrica de emergencia)</p>
<i>Trazabilidad, recuento</i>	<p>-Los votantes pueden obtener un recibo al emitir su voto.</p> <p>-Firma por funcionarios y observadores de diario del escrutinio, tanto de los votos convencionales como de los electrónicos.</p>
<i>Los votos electrónicos deben poder ser recontados si hay apelación.</i>	<p>-Almacenamiento separado (CD / Pendrive) de los votos electrónicos y los archivos de conexión al sistema (encriptados)</p>

Como se puede deducir, es muy complicado encontrar un sistema que garantice todos estos elementos al mismo tiempo. Los países que han logrado introducir estos sistemas con más éxito ha sido bien por considerar que el nuevo sistema ofrecía más garantías que el anterior, que generalmente presentaba manifiestas irregularidades —es el caso de Brasil—, o bien dentro de proyectos más ambiciosos de Administración electrónica, dentro de los cuales el *e-voting* encajaba con relativa facilidad y sin costes adicionales —es el caso de Estonia.

En nuestro país, el mencionado Informe de 24 de febrero de 2009 del Consejo de Estado, tras analizar la cuestión, llamaba a la cautela sobre la necesidad o conveniencia de introducir el *e-voting* en nuestro sistema, y sin negar su potencial, señalaba, a modo de conclusión:

“Tampoco cabe ignorar los riesgos a ellos inherentes —y especialmente los problemas de control y seguridad que plantean—, que hacen imprescindible que su introducción se haga con las máximas cautelas. Y es que la aplicación de las tecnologías de la información a uno de los momentos neurálgicos del proceso electoral, como es la emisión del voto, no puede ir en ningún caso en detrimento de los principios y valores que caracterizan a las sociedades democráticas. [...] Dicho lo cual, la primera cuestión que ha de plantearse es si realmente resulta necesaria la introducción de un procedimiento de voto electrónico.”⁶²

8. HISTORIA DEL VOTO EXTERIOR

El voto exterior, como se ha dicho, es una relativa innovación jurídica en el ámbito del desarrollo del derecho de sufragio. Aunque pueden encontrarse antecedentes remotos en la época clásica⁶³, en su forma más actual ha venido estrechamente ligado a la progresiva ampliación del derecho de sufragio a lo

⁶² CONSEJO DE ESTADO, op. cit., página 147.

⁶³ ELLIS, ANDREW, *The History and Politics of External Voting*, en *Voting from Abroad...*, pág. 41.

largo del siglo XIX. Tras la consecución del sufragio universal masculino en la mayor parte de los países europeos a finales del siglo XIX, y tras la consecución del voto femenino a lo largo del siglo XX, el voto exterior supondría un paso más allá para dotar de voz a los miembros de la comunidad política que no residiesen en el territorio de los Estados miembros. En su evolución ha estado ligado a una serie de condicionantes que, al no ser estáticos, tendrán también un impacto en su ulterior desarrollo: demográficos y socioeconómicos, políticos y tecnológicos.

Concebido originalmente como un derecho principalmente para agentes del Estado desplazados en otros territorios (diplomáticos, militares)⁶⁴ o para miembros de determinadas profesiones (marinos, pescadores), factores como la globalización, los avances tecnológicos, la expansión de la democracia o la propia actuación de la comunidad internacional han favorecido su implantación⁶⁵. Países pioneros, como Islandia, iniciaron su andadura ya a finales del siglo XIX, así como algunos Estados de EEUU durante su Guerra Civil; fueron, sin embargo, las grandes movilizaciones que acompañaron a las guerras mundiales las que favorecieron su ampliación entre los desplazados al frente. Los principales países participantes en las contiendas fueron adoptando medidas para garantizar que los soldados del frente pudieran ejercer su derecho al voto, aunque en un primer momento quedó limitado a ellos únicamente.

Con la descolonización, muchos de los Estados de nueva data conservaron las normas heredadas de sus potencias coloniales en esta materia; pero fue sobre todo la conjunción de los cuatro factores mencionados a partir de la década de 1980 la que dio el gran impulso al voto en el exterior.

La globalización hizo aumentar el número de migrantes, que para 2005 ya alcanzaban casi los 200 millones de personas⁶⁶. La tecnología de transportes y comunicaciones permitió a esos migrantes mantener vínculos más estrechos con su país de origen y el debate político en el mismo. Con el fin de la Guerra Fría, la expansión de la democracia, o al menos de sus formas exteriores más básicas, incluido el derecho de sufragio, proporcionó el marco político y jurídico a este fenómeno. Por último, la sociedad internacional, a través principalmente de organizaciones internacionales, impulsó decisivamente la práctica del voto exterior, especialmente en situaciones de post-conflicto con elevado número de desplazados internacionales (Balcanes, África Subsahariana) cuya participación política era clave para la consecución de un orden político estable.

Así pues, no es de extrañar que, para el año 2007, nada menos que 115 países y territorios contemplasen alguna modalidad de voto exterior para sus ciudadanos. El avance, sin embargo, no ha sido unánime. La ampliación del derecho

⁶⁴ *Íbid.*

⁶⁵ BRAUN, NADJA y GRATSCHEW, MARIA, *op. cit.*; página 1 y siguientes.

⁶⁶ *Íbid.*

al sufragio exterior ha venido de la mano de una creciente constatación de sus problemas y limitaciones: complejidad técnica y administrativa, elevados costes y baja participación, problemas de seguridad o fraude... De los 115 países mencionados, al menos un tercio introducían limitaciones al ejercicio de este derecho; en varios, entre ellos España, el debate sobre la cuestión dista mucho de estar cerrado; otros, finalmente, han optado, tras una breve experiencia, por prescindir del mismo⁶⁷.

Las nuevas tecnologías, como hemos visto, han abierto nuevas posibilidades, y diversos han sido los países que han comenzado a desarrollar sistemas de votación electrónica, con resultados desiguales. La historia del voto exterior, por lo tanto, apenas acaba de comenzar.

67 NAVARRO, CARLOS, et al., op. cit., página 15 Por ejemplo, Armenia lo abolió en enero de 2007.

III. CAPÍTULO 2: EL SISTEMA ESPAÑOL

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El debate sobre el voto exterior se inició en nuestro país en la temprana fecha de 1905⁶⁸. Dos emigrantes en Buenos Aires, el gallego Anselmo Villar, monárquico, y el asturiano Rafael Fernández, republicano, se presentaron como candidatos al Congreso de los Diputados —evidentemente, por circunscripciones españolas—, siguiendo la llamada “*vía cunera*” propia de la Restauración, por la que candidatos ausentes se presentaban por determinadas provincias. Su fracaso a la hora de conseguir un escaño fue atribuido al fraude electoral, y se inició un intenso debate en la prensa de la época sobre la conveniencia de permitir a los españoles residentes en el extranjero ejercer su derecho de voto en nuestro país.

El debate resulta interesante en la medida en la que en el mismo se barajaron ya los principales argumentos a favor y en contra de esta modalidad de sufragio. Los periódicos contrarios al voto exterior, como “El Imparcial” o “La Época”, negaban “*el derecho a intervenir en la política española a los que no cumplen aquí sus deberes de ciudadanos. [...] Fuéronse allí porque les pareció conveniente, viven allí al amparo de la bandera española, y sin sufrir las contrariedades y los riesgos de la lucha política, quieren imponer su voluntad hasta a los mismos correligionarios*”⁶⁹.

Los medios favorables, por su parte, señalaban su carácter de ciudadanos españoles con plenitud de derechos y sus efectos positivos sobre el funcionamiento electoral, notoriamente irregular, del sistema de la Restauración. “*Ciudadanos españoles son en la plenitud de sus derechos, que por algo están inscritos en nuestros consulados. [...] ¿Es que hay miedo a que los compatriotas de allá vengan a disputar los feudos electorales?*”⁷⁰. Otros, como la revista barcelonesa

⁶⁸ LUGILDE, ANXO, La reforma del voto exterior español, en Seguridad y Ciudadanía n.º 6, página 145.

⁶⁹ LA ÉPOCA, 13-IX-1905. citado en LUGILDE, ANXO, Íbidem.

⁷⁰ EL GLOBO, 14-IX-1905, citado en LUGILDE, ANXO, *op. cit.*, Página 146.

“Mercurio”, defendían una representación en las Cortes para los españoles de América (una circunscripción exterior, por lo tanto), mientras que, de manera poco sorprendente, los periódicos de la diáspora española en el exterior, como el “Diario Español” de Buenos Aires, defendían en términos líricos la conveniencia de permitir el sufragio a sus lectores:

*“Creemos que en nuestro país debería realizarse el hecho nuevo, pero eminentemente práctico y patriótico, de conceder el derecho de sufragio y el nombramiento de cierto número de representantes a los españoles que viven en los países americanos, siempre que sumara una entidad numerosa, para vincular a la patria esta fuerza nueva, nacida al calor de la vida moderna, que se desparrama por todos los pueblos ibero-americanos”*⁷¹

Además de estas elevadas metas, se esgrimían argumentos de orden más práctico, como el hecho de que la emigración suponía un “suicidio del ciudadano”, que perdía sus derechos cívicos en España sin ganarlo en el país de acogida., como señalaba Justo López de Gómara en el artículo arriba citado.

En la práctica, sin embargo, el debate no generó cambios legislativos tangibles, al tiempo que el sistema de la Restauración entraba en una grave crisis que culminaría con la dictadura de Primo de Rivera. Fue precisamente durante este periodo cuando se llevó a cabo la primera experiencia de voto en el exterior, puesto que el plebiscito convocado en 1926 por Primo de Rivera pudo ser votado también por parte de la diáspora española. Dada la naturaleza del régimen, sin embargo, esta votación se llevó a cabo sin las mínimas garantías democráticas exigibles, y fue sólo un factor más para garantizar el resultado preordenado del plebiscito⁷².

La II República tampoco introdujo previsiones en este sentido, y sólo el Estatuto de Autonomía gallego, que fue refrendado en 1936 pero que nunca pudo ser aplicado por el estallido de la Guerra Civil, previó mecanismos para la representación de los emigrantes en el parlamento gallego, lo que habría supuesto una importante modificación, con escasos precedentes en la época.

Hubo que esperar, sin embargo, a la Transición para que se empezase a desarrollar un sistema plenamente desarrollado de voto exterior. Ya en 1976, en el Referéndum sobre la Ley para la Reforma Política, Adolfo Suárez promovió el voto exterior, aunque de manera relativamente desordenada y desigual, a través de mecanismos de voto por correo, entendiendo que la emigración española, especialmente la residente en Europa, sería favorable a la aprobación de la ley, como efectivamente sucedió⁷³. A partir de 1977, el procedimiento se institucionalizó, con la introducción del Censo de Residentes Ausentes (CERA), y la

⁷¹ El Diario Español, 19-VII-1907, citado en LUGILDE, ANXO, *Íbidem*.

⁷² LUGILDE, ANXO, *op. cit.*, página 147.

⁷³ *Íbidem*, página 148.

propia Constitución introdujo previsiones en su artículo 68.5, que establece lo siguiente:

“Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.”

El resultado, sin embargo, no fue enteramente satisfactorio; no, al menos, para todos los grupos políticos, y especialmente para el que se perfilaba como mayor beneficiario del voto exterior en aquel momento: el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En 1982, el todavía líder de la oposición Felipe González afirmaba:

“Aunque el derecho de sufragio y la obligación del Estado de facilitar el ejercicio del voto de los emigrantes están reconocidos en la Constitución, artículo 68.5, las experiencias electorales han puesto de relieve que la realización concreta del derecho de voto por parte de los emigrantes ha tenido tales abandonos y trabas administrativas que en la práctica se puede decir que a los emigrantes se les ha privado de este derecho”⁷⁴

En consecuencia, una vez en el poder, el PSOE procedió a una reforma del sistema, que quedó plasmada con la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) en 1985. Este sistema establecía el voto por correo como mecanismo, estableciendo un plazo de cinco días posteriores a las elecciones para el recuento del mismo.

El nuevo sistema no quedó al margen de las críticas, especialmente teniendo en cuenta la cobertura mediática que fue ganando gracias a diversos episodios, especialmente en elecciones autonómicas como las gallegas de 1985, en que resultó determinante para la asignación de escaños, que permanecieron en liza hasta el final del recuento. La creciente consolidación del bipartidismo se fue afianzando también en el exterior, motivando la politización del debate. A comienzos de la década de 1990, el Consejo General de la Emigración, órgano consultivo de la diáspora, sirvió para canalizar algunas de estas protestas, que motivaron la reforma electoral de 1995.

La reforma de 1995 ha sido calificada como *“uno de los modelos más incluyentes del mundo para la participación electoral de los expatriados”⁷⁵*. Implicaba, en primer lugar, la inclusión de oficio en el censo electoral, a partir de los Registros de Matrícula Consular, lo que llevó a un aumento significativo y constante —y no siempre actualizado y debidamente controlado— del número de legitimados, que pasaron de cerca de 200.000 a lo largo de la década de 1980 a 1.048.916 en el año 2002⁷⁶.

⁷⁴ Galicia, VI-1982, página 2, citado en LUGILDE, ANXO, op. cit., página 148.

⁷⁵ LUGILDE, ANXO, op. cit., página 140.

⁷⁶ Datos del INE a 1 de diciembre de 2002.

La reforma de 1995 facilitaba el voto también mediante otros mecanismos, como el envío automático de la documentación electoral, o estableciendo también como posibilidad el voto personal en los consulados. Otra particularidad era su aplicación para todo tipo de elecciones, incluyendo las municipales —si bien para estas se exigía el voto rogado—.

El nuevo sistema no logró acallar el debate. El volcado de los Registros de Matrícula Consular en el Censo tuvo que enfrentarse a un largo proceso de depuración a posteriori para subsanar deficiencias, como la inscripción de numerosas personas fallecidas que no habían sido dadas de baja del primero⁷⁷. Al mismo tiempo, el censo continuaba creciendo, y con él el número de votantes, dando un peso cada vez mayor al voto exterior que, por ejemplo, sirvió para decidir las elecciones a la Xunta de Galicia en 2005. Proliferaron las denuncias de escándalos, desde la participación de personas fallecidas hasta tramas para gestionar masivamente los sufragios, como la urdida en Formentera, donde se prometían vacaciones a españoles de Argentina que se censasen en la isla y votasen a favor del partido político que las sufragaba^{78/79}.

Reflejo de esta creciente importancia fue el hecho de que tanto en 2004 como en 2008, los dos principales candidatos a la presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy, se desplazasen a Buenos Aires a hacer campaña. Sin embargo, la polémica sobre el sistema de voto exterior continuaba planteándose periódicamente, como señaló con ironía el portavoz del Partido Nacionalista Vasco en el Congreso en 2005: *“Como un reloj que da las horas con exactitud, la proximidad de las elecciones autonómicas gallegas trae a la Cámara, casi indefectiblemente, la necesidad de abordar una reforma en la regulación del censo de residentes ausentes”*⁸⁰.

Concretamente, el Bloque Nacionalista Gallego planteaba periódicamente la sustitución del voto por correo por el voto personal en urna; los partidos mayoritarios, sin embargo, tendían a favorecer la persistencia del sistema vigente, lo cual limitaba la posibilidad de reforma.

En el año 2006, la ley 40/2006 introdujo el nuevo Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior, que recogió en su artículo 4.1 el compromiso de permitir a los españoles ejercer su derecho de sufragio activo o pasivo *“en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español”*; al mismo tiempo, el artículo 4.2 favorecía la celebración de acuerdos internacionales para permitir su participación en las elecciones locales de sus países de residencia.

⁷⁷ Íbid, página 151.

⁷⁸ *De la Operación Mapau al Caso Formentera*, Joana Maria Roque, en La Vanguardia, 26 de marzo de 2001, página 20.

⁷⁹ *El fiscal jefe de Baleares rebaja la acusación del ‘caso Formentera’*, Andreu Manresa, El País, 9 de diciembre de 2014.

⁸⁰ LUGILDE, ANXO, op. cit., página 152.

Un año más tarde, la ley 52/2007 introdujo un nuevo supuesto de opción de la nacionalidad española; se produjo un nuevo y significativo aumento del censo, al mismo tiempo que la ausencia de vínculos con España de muchos de los nuevos nacionales reavivaba de nuevo el debate.

Así, tras su reelección en 2008, José Luis Rodríguez Zapatero mencionó expresamente en su investidura las “*serias deficiencias*”⁸¹ del sistema de voto exterior. El Parlamento de Galicia envió por unanimidad a las Cortes una propuesta de reforma de la LOREG solicitando el voto en urna como mecanismo principal del voto exterior, mientras que, un año más tarde, la Junta Electoral Central establecía el mecanismo de doble sobre en el voto exterior para limitar el fraude, y el Consejo de Estado presentaba el Informe sobre la Reforma Electoral que ya ha sido repetidas veces mencionado. Dicho Informe concluía proponiendo la supresión del voto exterior para las municipales, la implantación del voto en urna y la generalización del voto rogado, que como se ha mencionado ya estaba vigente para las elecciones municipales. Sobre estas bases, los dos principales partidos alcanzaron un principio de acuerdo político a lo largo de 2010, calificado por algunos como un “*pacto de desarme electoral*” en el exterior⁸². La reforma fue finalmente aprobada en sesión plenaria del 21 de diciembre de 2010, con 340 votos a favor, 8 en contra y 2 ausentes⁸³. Entre los que votaron en contra se encontraban únicamente los 5 representantes del grupo ERC-IU-ICV y 3 diputados del Grupo Mixto.

2. EL VOTO EXTERIOR TRAS LA REFORMA DE LA LO 2/2011

El modelo previsto tras la reforma de 1995 fue definido como “*total, automático y descontrolado*”⁸⁴. Era total, porque permitía participar en todo tipo de elecciones; era automático, porque los residentes en el extranjero eran incluidos en el censo automáticamente, salvo en las municipales, y se les enviaba la documentación electoral automáticamente. Y era descontrolado porque hasta 2009 la Junta Electoral Central no introdujo mecanismos que ofreciesen garantías mínimas sobre la identidad del voto en el caso del voto por correo. Se preveía, es cierto, la posibilidad de entregar el voto por correo personalmente en el Consulado, que podía verificar la identidad y procedía a continuación a enviarlo a la circunscripción correspondiente. Sin embargo, este mecanismo tuvo siempre escasa aceptación entre los votantes, pasando del 12% del total de los votos exteriores en 1996 a apenas el 5% en 2008⁸⁵.

⁸¹ Íbid, página 153.

⁸² Íbid, página 154.

⁸³ Puede consultarse en: <http://www.congreso.es/votoplenoh/L9/20101221024.pdf>.

⁸⁴ Íbid, página 156.

⁸⁵ Íbid, página 157.

Por ello, la Ley Orgánica 2/2011 señalaba en su preámbulo su intención de introducir *“modificaciones de orden técnico que, sin perjuicio de su indudable trascendencia sobre el régimen electoral, van dirigidas a dotar de mayor precisión a la regulación vigente.”* Un primer objetivo de esta reforma era *“reforzar las garantías para impedir que los denominados empadronamientos fraudulentos o de conveniencia con fines electorales consigan su objetivo”*; en segundo lugar, se regulaba, atendiendo a las recomendaciones de la Junta Electoral Central, *“un procedimiento muy garantista que presenta la importante novedad de permitir a los españoles que viven en el extranjero depositar el voto en urna en el consulado durante los últimos tres días de campaña”*, es decir, el voto una variante presencial; y, por último, *“unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio”*; es decir, la exclusión del voto en las elecciones locales.

El elemento más importante de la Ley Orgánica 2/2011 era sin duda la reforma del artículo 75 de la LOREG que introducía el voto rogado. En su actual redacción, se establece un plazo de 25 días después de la convocatoria de nuevas elecciones para solicitar la participación en cada proceso. El formulario oportuno puede recibirse en domicilio, descargarse por Internet o recibirse personalmente en el Consulado.

El voto en sí sólo puede enviarse por correo cinco días antes de las elecciones; se dirige a la oficina consular correspondiente, donde también se puede depositar el sobre con el voto personalmente entre el cuarto y el segundo día anteriores a la jornada electoral; cabe la supervisión por los representantes de las candidaturas que concurran a los comicios. Los sobres, con fotocopia del documento de identificación, se remiten a España para su escrutinio en las correspondientes juntas electorales; pervive el recuento diferido.

TABLA 6. EL VOTO EXTERIOR ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2011

	1995	2011
TIPO DE ELECCIONES	TODAS	TODAS MENOS MUNICIPALES
INSCRIPCIÓN CENSAL	DE OFICIO	DE OFICIO
DOCUMENTACIÓN ELECTORAL	DE OFICIO	ROGADA
ENVÍO DEL VOTO POR CORREO	HASTA EL SÁBADO ANTERIOR A LAS ELECCIONES	HASTA EL MARTES ANTERIOR A LAS ELECCIONES
ENTREGA EN CONSULADO	HASTA EL DOMINGO ANTERIOR A LAS ELECCIONES	DEL MIÉRCOLES AL VIERNES ANTERIOR A LAS ELECCIONES

3. NORMATIVA VIGENTE

Recapitulando de manera muy somera, nos encontramos con una normativa sobre voto exterior que se encuentra dispersa en varias normas de diferente rango. En primer lugar, nos encontramos con las previsiones de la Constitución; desde la específica del artículo 68.5 a las generales sobre el sistema electoral, que regularían desde los principios que deben regir nuestro sistema electoral hasta aspectos tan detallados como las circunscripciones, pasando por elementos como el derecho de sufragio activo y pasivo.

En segundo lugar, nos encontramos con la LOREG y sus sucesivas modificaciones introducidas por la LO 8/1991, de 13 de marzo, sobre reducción de los gastos electorales; la LO 6/1992, de 2 de noviembre, sobre mejora del voto por correo; la LO 13/1994, de 30 de marzo, sobre voto al Parlamento europeo de los ciudadanos de la UE que residan en España; la LO 3/1995, de 23 de marzo, ya mencionada repetidas veces por su importante modificación del sistema de voto exterior; la LO 1/1997, de 30 de mayo, que introducía el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea, la LO 9/2007, de 8 de octubre, sobre garantía del secreto de voto de las personas con discapacidad, la LO 3/2007, de 22 de marzo, sobre presencia equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas oficiales, y finalmente, las LO 2/2011 y 3/2011, que introducían reformas a la LOREG, la primera, específicamente, en el ámbito del voto exterior, la segunda en relación con la Ley de Partidos.

Además, nos encontraríamos con diversas normas con rango de ley, desde la ya mencionada ley 40/2006, que regula el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, pasando por distintas leyes autonómicas que regulan aspectos concretos del proceso electoral en el ámbito de sus competencias.

Por último, hay que destacar la existencia de un importante abanico reglamentario que completa esta regulación. Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse normas como el Real Decreto 557/1993, que regula la actuación notarial en el procedimiento de emisión de voto por correo, el Real Decreto 162/2007, sobre residencia temporal en el extranjero, el Real Decreto 116/1999, que regula la situación de las Fuerzas Armadas en misiones exteriores, el Real Decreto 605/1999, sobre personal embarcado, y diversos acuerdos de la Junta Electoral Central, algunos de los cuales se han mencionado.

Como se ve, por lo tanto, la normativa es extensa y hasta cierto punto dispersa. Una primera sugerencia de reforma, por lo tanto, podría pasar, eventualmente, por algún tipo de codificación del derecho electoral o, al menos, de una mayor racionalización normativa en este ámbito.

4. EFECTOS DE LA REFORMA

El Preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011 enumeraba una serie de objetivos que han sido ya mencionados. Sin embargo, la ley ha tenido también importantes efectos no deseados que, como analizaremos en el epígrafe siguiente, han llevado a generalizadas llamadas a su modificación.

El primer y más marcado impacto de esta reforma ha sido la caída de la participación exterior. Era algo que, hasta cierto punto, resultaba previsible: con el sistema vigente desde 1995, en el que las elecciones municipales también exigían del voto rogado, la participación en estos comicios era sensiblemente menor que en los demás. Concretamente, esta se situaba en torno al 5%, mientras que en las autonómicas alcanzaba el 25% y en las generales cerca del 30%⁸⁶. Es cierto que, como se ha visto al analizar los aspectos generales de la participación electoral, las elecciones municipales suelen clasificarse por los politólogos como “*de segundo orden*”, con una tasa de abstención mayor que otros comicios; ahora bien, una diferencia de veinte puntos porcentuales o más invita a la reflexión.

La relación causa-efecto entre instauración del voto rogado y caída de la participación pudo confirmarse ya en las elecciones autonómicas de mayo de 2011, las primeras con el nuevo sistema. Esta cayó del 24,6% en la convocatoria anterior al 3,7%⁸⁷. El número de electores había crecido en el mismo periodo nada menos que un 26,5%; el número de votantes, en cambio, había caído un 81,2%. En general, la reforma afectó más a los españoles residentes en América que a los residentes en Europa, por la distancia y el diferente funcionamiento de los servicios postales.

Esta desproporción tuvo un impacto político tangible, habida cuenta de otra de las particularidades de nuestro sistema: su desigual impacto territorial. El peso porcentual del voto exterior sobre el total en España suele oscilar entre el 0,5% y el 2%, dependiendo de la convocatoria electoral⁸⁸, pero varía mucho entre unas regiones y otras. En un extremo se situaría Galicia, que representa sólo un 7,5% del censo electoral total, pero ha llegado a representar un 26% del censo en el extranjero⁸⁹. Si generalmente se estima que un 2% de voto exterior sobre el total es “alto”, en España sólo superan este umbral rutinariamente Galicia, donde supuso un 6,3% en 2005 y un 4,5% en 2009, y ocasionalmente Asturias y Canarias.

Tras la introducción del voto rogado, en Canarias, por poner el ejemplo más marcado, el peso del voto exterior sobre el total cayó a apenas el 0,6%. La práctica imposibilidad para votar desde los principales países de residencia de la

⁸⁶ Íbid, página 162..

⁸⁷ Datos del INE

⁸⁸ LUGILDE, ANXO, op. cit., página 143.

⁸⁹ Íbid.

diáspora canaria es la principal causa explicativa: por ejemplo, en Venezuela el número de votos exteriores válidos pasó de 15.233 en las elecciones previas a 4⁹⁰. Por lo tanto, cabe concluir que el nuevo sistema creó distorsiones, afectando desigualmente a distintas regiones españolas y a distintos colectivos de electores en el exterior.

Otros problemas observados estarían relacionados de manera más general con los trámites administrativos y muy especialmente con los requisitos de plazos, que probablemente no resulten realistas para determinados países —por ejemplo, para aquellos con sistemas de correos menos avanzados.

Así, un primer problema está relaciona con la tardanza del INE en dar de alta en el PERE, que puede llegar a durar dos meses; la falta de información, especialmente en las primeras convocatorias, motivó que muchos ciudadanos que no hubiesen iniciado los trámites con la antelación suficiente quedasen excluidos.

Un segundo problema, de carácter en este caso puramente administrativo-procedimental, pero mencionado recurrentemente por personal consular⁹¹, estaría relacionado con el envío de los formularios de voto; concretamente, se exige que figure con los mismos una declaración explicativa, explicando en qué municipio español se desea estar computado a efectos censales. El mero envío separado de los dos documentos —el formulario y la declaración explicativa—, aunque ambos llegasen eventualmente a la Oficina del Censo Electoral, ha implicado en ocasiones denegaciones de inscripción que, aunque subsanables, dada la brevedad de los plazos, han implicado, de nuevo, la imposibilidad de votar de ciudadanos que, por lo demás, habían cumplimentado todas las exigencias requeridas por la ley.

Un tercer problema estaría relacionado con la exigencia de inscripción presencial; si bien por distancia o enfermedad se puede autorizar la inscripción por correo, con copias legalizadas notarialmente⁹², lo cierto es que supone una barrera administrativa que puede disuadir al votante. En este sentido, avanzar en la tramitación telemática de determinados tipos de trámites podría ayudar a resolver este problema, pero debería hacerse con el suficiente número de garantías para el votante.

Un cuarto problema observado estaría relacionado con la situación, relativamente frecuente, de aquellos ciudadanos que, siendo residentes permanentes en una circunscripción consular, desean continuar figurando como no residentes, concatenando inscripciones —algo en principio no permitido, pero tolerado. Las razo-

⁹⁰ *Ibid.*, página 164.

⁹¹ Referido en conversaciones con el personal del Consulado General de Ginebra, en el cual realicé una semana de prácticas en abril de 2016.

⁹² Real Decreto 557/1993, de 16 de abril, sobre actuación notarial en el procedimiento de emisión de voto por correo.

nes que motivan este comportamiento son varias —desde una incertidumbre real sobre el periodo de permanencia en el país al temor a la pérdida de determinadas ventajas asociadas a la residencia permanente en España—, pero ha presentado problemas en ocasiones a la hora de ejercer el derecho de voto, al no producirse la renovación automática de su inscripción en el censo CERA pasado un año.

Por último, pero tal vez más relevante, nos encontramos, de nuevo, con la tardanza de determinados servicios de correos, unida a la brevedad de los plazos legales. En relación con el voto por correo, es común que el primer formulario llegue tarde, y que las papeletas también lo hagan —se estima, por ejemplo, que cerca del 10% del censo llega a solicitar las papeletas de voto con todos sus requisitos, pero la participación efectiva está más cercana al 5%.

5. LA RESPUESTA SOCIAL

Estas anomalías en el funcionamiento del sistema del voto exterior han generado una serie de notorias protestas por parte de diversos colectivos de la sociedad civil. Así, ya en 2011 se creó entre distintos grupos de residentes en Europa la Plataforma contra la Privación del Derecho de Voto⁹³. Más recientemente, cabe mencionar *Dos millones de votos*⁹⁴, que se autodefine como una “*plataforma por la defensa del derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero*”, creada por un grupo de juristas, incluyendo personalidades públicas como el exmagistrado Baltasar Garzón o el politólogo Fernando Vallespín⁹⁵.

En el manifiesto que encabeza su página web, se exponen los fines de la plataforma:

“Los abajo firmantes hemos decidido constituirnos en plataforma por la defensa del derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero. Esta plataforma se constituye con carácter independiente y apartidista y tiene como objetivo prestar apoyo técnico y práctico a los españoles residentes de manera temporal o permanente en el extranjero con el fin de asegurar su libre participación en las próximas elecciones generales del 20 de diciembre de 2015.”

A tal fin, *DosMillonesDeVotos* ha realizado una serie de acciones que han gozado de cierta cobertura mediática. En primer lugar, cabe mencionar sus “*11 propuestas para facilitar el voto desde el exterior*”⁹⁶, que se enumeran a continuación:

- El lanzamiento de una campaña informativa activa por el Ministerio de Asuntos Exteriores lo antes posible para la difusión de materiales que tengan como objetivo facilitar el voto de los emigrados.

⁹³ LUGILDE, ANXO, op. cit., página 166.

⁹⁴ <http://www.dosmillonesdevotos.org/>.

⁹⁵ “Una plataforma de juristas propone 11 medidas contra el voto rogado”, Aitor Bengoa, El País, 2 de noviembre de 2015.

⁹⁶ *Ibid.*

- La apertura extraordinaria de consulados más allá del horario habitual de oficinas.
- La habilitación de un teléfono de asistencia para las elecciones generales en todos los consulados.
- La habilitación del registro y subsanaciones de censo en el consulado de manera no presencial a través de, por ejemplo, correo electrónico.
- La prestación de asistencia técnica (telefónica y por correo electrónico) para la solicitud electrónica del voto.
- La habilitación de aparatos de fax en todos los consulados a disposición de los ciudadanos españoles para la tramitación de las solicitudes de voto.
- La agilización del proceso de reembolso del voto por correo.
- El establecimiento de un mecanismo que permita, en general, al elector verificar que su voto ha llegado a tiempo y ha sido contabilizado.
- La introducción de mecanismos de agilización del procedimiento de confirmación de la documentación a enviar a los electores en el extranjero por parte de la Junta Electoral Central.
- La constitución de una auditoría pública del procedimiento electoral en el exterior por parte de la Junta Electoral Central.
- La ampliación extraordinaria de plazos en todas las fases del procedimiento tanto de solicitud como de envío de voto.

Asimismo, con posterioridad a las elecciones del 20 de diciembre de 2015, *DosMillonesDeVotos* presentó un Informe, remitido a los grupos parlamentarios del Congreso el 11 de febrero de 2016, en el que enumeraba una serie de “irregularidades” recopiladas como “*fruto del testimonio directo recibido de centenares de ciudadanos españoles residentes en el extranjero que acudieron a la plataforma en busca de asistencia y asesoramiento*”⁹⁷. Estas “irregularidades” incluirían, en relación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la supuesta ausencia de campañas de información; la percibida falta de formación y de medios del personal en servicios de atención al público; la interpretación no siempre consistente de la regulación electoral o quejas por los horarios de embajadas y consulados en periodo electoral. Se enumeraban, además, también quejas dirigidas al Ministerio del Interior, la Junta Electoral Central o la Oficina del Censo.

Además de esta plataforma, tal vez el fenómeno con mayor impacto mediático haya sido la creación de la llamada *Marea Granate*, “*un colectivo transna-*

⁹⁷ Informe de la Plataforma de Dos Millones de Votos enviada a todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados el 11 de febrero de 2016.

*cional y apartidista [...] formado por emigrantes del Estado español*⁹⁸. Su objetivo declarado es “*luchar contra las causas y quienes han provocado la crisis económica y social que nos obliga a emigrar*”⁹⁹, pero ha centrado sobre todo sus actividades en la denuncia de lo que denomina “*exclusión sanitaria*”¹⁰⁰ y en la crítica al actual sistema de voto exterior.

Pese a su carácter, menos técnico y más ideológico que *DosMillonesDeVotos, Marea Granate* ha encontrado un importante eco en la prensa y en las redes sociales con sus campañas —por ejemplo, “*#RescataMiVoto*”¹⁰¹, para invitar a abstencionistas en España a poner su voto a disposición de votantes que no habían podido ejercer su derecho en el exterior—, y ha sido sin duda instrumental a la hora de crear una generalizada percepción de que el actual sistema de voto exterior no funciona —una percepción, por otra parte, que ha causado importantes daños a la imagen de la Administración española, y muy especialmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Tanto es así que puede hablarse, en la actualidad, de un auténtico consenso político en lo referente a la reforma del voto exterior. Este consenso quedó de manifiesto a lo largo de la efímera XI Legislatura, en la que la propuesta de Podemos y el Grupo Mixto de crear una Comisión de Investigación¹⁰² destinada a evaluar “*posibles irregularidades*” en el ejercicio del derecho al voto exterior encontró una sorprendente unanimidad, siendo apoyada por el Partido Popular (PP), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y diversos partidos nacionalistas, entre ellos Democràcia i Llibertat (la extinta CiU) y el Partido Nacionalista Vasco (PNV). Dicha Comisión de Investigación, constituida finalmente el 20 de abril, tuvo una efímera vida política, habida cuenta de la casi inmediata convocatoria de nuevas elecciones, pero puso de manifiesto la elevada probabilidad de que, a lo largo de la nueva legislatura, se produzca una reforma del sistema.

6. LAS PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS

Una primera razón para ser optimistas sobre la posibilidad de reforma es el cambio en las circunstancias políticas del voto exterior. Como se ha señalado por diversos autores, el voto exterior español ha tendido, históricamente, a favorecer al partido más votado en cada convocatoria¹⁰³. Ello desincentivaba la reforma, salvo en los raros supuestos de consenso político en los grandes partidos. Esta

⁹⁸ www.mareagranate.org.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.* Se hace referencia a la pérdida de la cobertura sanitaria de determinados residentes en el exterior.

¹⁰¹ <http://mareagranate.org/2015/11/abstencionistas-pueden-rescatar-voto-emigrante-20d/>.

¹⁰² Nota de prensa del Congreso informando de su creación y exponiendo sus objetivos: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/43705_1461136529540.pdf.

¹⁰³ LUGILDE, ANXO, op. cit., página 159.

situación ha cambiado en las dos últimas convocatorias electorales¹⁰⁴, con lo cual se ha abierto una ventana de oportunidad política para la reforma.

Ahora bien: el consenso alcanza sólo a la necesidad de reforma, no a su sentido. En sus programas electorales para las elecciones del 26 de junio de 2016, los cuatro principales partidos contenían referencias expresas a la reforma del voto exterior, pero con diferentes propuestas, desarrolladas con diferente grado de detalle.

En primer lugar, el grupo mayoritario, el PP, incluía en el apartado 6.3 de su programa, relativo a los españoles en el exterior¹⁰⁵, una propuesta de reforma destinada a “*garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales*”, con “*especial atención a un ejercicio moderno de voto y a las opciones de sufragio*”. Desarrollaba someramente esta previsión precisando que se fomentaría “*el voto en urna en embajadas y consulados*”, pero no contenía ulteriores precisiones.

El principal partido de la oposición, el PSOE, mencionaba esta cuestión hasta en cuatro ocasiones a lo largo de su programa electoral. En primer lugar, se refería al mismo en su propuesta general de reforma del sistema electoral, señalando que, dentro de la reforma de la Constitución Española (CE) y de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), se “*facilitar[ía] el voto electrónico*” y se buscaría “*reformular el voto de la ciudadanía residente fuera de España para facilitar una mayor participación con medidas como la desaparición del voto rogado*”. En su apartado “*10 desafíos de política exterior*”, el número 8 consistía en “*establecer un marco adecuado para responder a las necesidades de la ciudadanía en el exterior*”. Se afirmaba, además: “*eliminaremos el voto rogado*” y “*reorganizaremos el servicio exterior para ponerlo a su servicio*”¹⁰⁶, una muestra clara, en este último inciso, de la estrecha vinculación de cara a la opinión pública entre las ineficiencias experimentadas a la hora de ejercer el voto en el exterior y el daño a la imagen de embajadas y consulados.

El programa del PSOE también incluía un apartado referente a los “*Derechos de Ciudadanía en el exterior*”, en el que se precisaba con mayor detalle su propuesta. En su primer apartado, “*Dónde estamos*”¹⁰⁷, señalaba que la introducción del voto rogado —una medida que, cabe recordar, el propio partido había apoyado en 2011— había supuesto una caída de la participación electoral en el exterior del 35% del censo a cerca del 5%. Entre otras causas, en el documento se vinculaba este descenso a la no inscripción de muchos españoles desplazados en el Padrón para Españoles Residentes en el Extranjero (PERE), un fenómeno

¹⁰⁴ “Unidos Podemos vuelve a ganar el voto emigrante y el PSOE pierde todas sus circunscripciones”, Irene Núñez, Jesús González y Marta Barandela, *El Mundo*, 5 de julio de 2016.

¹⁰⁵ Programa del PP para las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015, página 206.

¹⁰⁶ Programa del PSOE para las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015, página 337.

¹⁰⁷ *Ibid.*, página 371.

que se achacaba a la “*pérdida de derechos*” que podía conllevar, y más específicamente a la pérdida de la cobertura sanitaria.

Como solución a esta cuestión, el PSOE introducía en su sección tercera del apartado “*Derechos de Ciudadanía en el exterior*” una serie de “*Propuestas*”¹⁰⁸, que incluían un compromiso de “*erradicar el voto rogado*” y de eliminar las “*barreras administrativas al voto*”, promoviendo el voto en urna allí donde el número de residentes fuese “*significativo*”, promoviendo además una “*experiencia piloto*” de voto electrónico en las elecciones a los Consejos de Residentes Españoles (CRE) con vistas a servir como modelo para su eventual incorporación a otras elecciones. Más en general, se incluía en el mismo apartado un compromiso genérico de “*adaptar la Administración a los medios telemáticos*” para facilitar las gestiones de los administrados en el exterior.

La tercera fuerza política —Podemos-En Comú Podem, Mareas (Podemos)—, incluía tal vez la propuesta de reforma más detallada. En el punto 228 de su programa electoral incluía una referencia genérica a la reforma electoral, y en el punto 231 se refería al voto exterior. Se comprometía a la “*derogación del voto rogado y creación de una ley electoral que facilite el ejercicio del derecho al sufragio de los españoles en el extranjero*”, e incluía las siguientes propuestas:

- En materia de proceso electoral, un aumento de los plazos para ofrecer mayores garantías al votante; concretamente, el plazo destinado al envío de papeletas, que pasaría de 2 a 4 semanas.
- Reiterando su compromiso de eliminar el voto rogado, se complementaba con una propuesta de actualización automática y periódica del CERA, previendo la renovación de la inscripción electoral por periodos de cinco años.
- La creación de una circunscripción exterior. Esto supondría un cambio notable en la práctica electoral española, aunque como veremos no es excepcional en otros países, pero contaría con la dificultad añadida de plantear probablemente la necesidad de una reforma constitucional, habida cuenta de que el artículo 68.2 CE refiere explícitamente que “*la circunscripción electoral es la provincia*”. Así lo había entendido, por ejemplo, en Consejo de Estado en su Informe de 2009¹⁰⁹.
- Respecto del procedimiento de voto —voto en urna, voto por correo, voto electrónico— pasaría de ser único a mixto, aunque sin entrar en mayor gra-

¹⁰⁸ *Ibid*, página 372.

¹⁰⁹ *Informe del Consejo de Estado sobre Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General*, 24 de febrero de 2009, página 126. Señala textualmente, en relación con la posibilidad de introducir una circunscripción exterior: “*esta medida, de querer acometerse, requeriría una reforma constitucional*”.

do de detalle. Como veremos, de nuevo, se trata de una tendencia también observable en los países de nuestro entorno, aunque no exenta de desafíos de carácter logístico.

- En relación con los residentes desplazados, se permitiría su inscripción en el ERTA. De nuevo, no deja de plantear desafíos logísticos importantes, por la complejidad de coordinar los estrictos plazos que requiere la organización de unas elecciones en el exterior con la movilidad de los ciudadanos cuya residencia en un Estado es temporal.
- Con respecto del voto municipal, se extendería el derecho de voto en el exterior a los que lleven menos de cinco años residiendo en el extranjero.
- Se buscaría facilitar los trámites consulares mediante la utilización de “*medios telemáticos*” y el aumento de los horarios en periodo electoral.
- Se aumentaría la información pública disponible sobre procesos electorales en el exterior y se regularían las campañas electorales en el extranjero.

Como se ve, es probablemente la propuesta más rica en detalles, aunque al mismo tiempo plantea nuevas incógnitas, sobre todo relacionadas con los costes y desafíos logísticos de la gestión electoral en el exterior,

Por último, la cuarta fuerza política, Ciudadanos, incluye dos referencias a esta cuestión dentro de su programa titulado *350 soluciones para cambiar España a mejor*. Concretamente, la propuesta número 275 se refiere a una reforma electoral general, sin mayores precisiones, y la 278 afirma que se facilitará “*la participación de los españoles residentes en el extranjero, para que estar lejos no sea un impedimento para ejercer la democracia.*” Entre las propuestas concretas se incluye:

- Agilizar “*los trámites burocráticos del registro consular*”.
- Se “*estudiará*” la utilización del voto electrónico para residentes en el extranjero.
- Se eliminará el voto rogado, “*para facilitar el voto y la participación democrática*”, pero sin precisar qué modelo lo sustituirá exactamente.

En definitiva, nos encontramos con una serie de puntos de consenso, pero también divergencias. Tres de los partidos (PSOE, Podemos y Ciudadanos) se refieren explícitamente a la eliminación del voto rogado, mientras que la propuesta del cuarto partido es lo suficientemente vaga como para permitir tanto una reforma del mismo como su eventual sustitución por otro modelo. Los mismos tres partidos incluyen referencias, si bien cautelosas, a la introducción de mecanismos de voto electrónico, y siempre complementados con otros. Por último, los tres programas electorales mencionados contienen referencias más o menos veladas a la labor consular en esta materia, con propuestas para su agilización,

que indican que la misma se percibe, hasta la fecha, como insatisfactoria. Más allá de vagas referencias al uso de “*medios telemáticos*” o propuestas de bajo coste como la ampliación de horarios, se omite toda referencia a otros problemas que hayan podido contribuir a esta percepción, como las carencias de personal y medios.

De estas propuestas emergen los contornos de un consenso amplio, que pasaría por la eliminación del voto rogado y la creación de un sistema mixto que permitiese el voto personal, el voto por correo y proyectos piloto de voto electrónico.

Existen, sin embargo una serie de divergencias. Los tres partidos mencionados, como se ha visto, también tienen propuestas más generales de reforma electoral. Su dimensión y alcance afectaría, inevitablemente, al voto exterior. Por ejemplo, la reforma de las circunscripciones electorales —prevista en la propuesta de Podemos de creación de una circunscripción exterior— no tiene un apoyo unánime. Ello introduce mayores dificultades a la hora de alcanzar un acuerdo entre las fuerzas políticas. En una eventual negociación para una reforma electoral de gran calado, el voto exterior sólo sería un elemento, y uno relativamente menor del conjunto.

En relación con la evolución más reciente de los acontecimientos en el momento de redactar esta memoria, cabe señalar que la reforma del voto exterior figura expresamente como uno de los puntos de negociación entre el Partido Popular y Ciudadanos de cara a la investidura. La tercera de las seis condiciones presentadas por el partido de Albert Rivera incluía, entre las propuestas más amplias de reforma de la ley electoral, la de “*acabar con el laberinto del voto rogado*”¹¹⁰. El sentido concreto de la reforma, más allá del fin del voto rogado, queda sin embargo por definir.

Por lo tanto, las propuestas electorales de los partidos, aunque interesantes para conocer el estado actual del debate sobre la materia, y el alcance de lo políticamente posible en este momento, siguen dejando un amplio margen. Por ello, puede resultar de especial interés conocer la situación de la materia en otros lugares.

¹¹⁰ *Las 6+1 condiciones de Albert Rivera*, El País, 10 de agosto de 2016.

IV. CAPÍTULO III: DERECHO COMPARADO

1. ALEMANIA

El artículo 12 de la Ley Electoral Federal Alemana (*Bundeswahlgesetz*) extiende el derecho de sufragio a “*todos los alemanes en el sentido del artículo 116, párrafo primero, de la Ley Fundamental*”¹¹¹ que en el día de celebración de las elecciones hubiesen cumplido 18 años y que tuviesen un domicilio en Alemania desde al menos los tres meses previos, o que, en su caso, residiesen en Alemania habitualmente.

En la práctica, sin embargo, el artículo mencionado prevé dos situaciones diferenciadas, con distintos requisitos. En primer lugar, para aquellos electores que se encuentren en el extranjero en el momento de la votación, pero que tengan su domicilio en Alemania, se producirá la inscripción de oficio en el censo —en la localidad de su domicilio— y recibirán en el mismo la “*notificación de voto*” (*Wahlbenachrichtigung*), una vez recibida la cual podrán solicitar el voto por correo desde el exterior ante las autoridades del domicilio. Estos electores podrán participar en todo tipo de elecciones, incluyendo las municipales.

En segundo lugar, aquellos ciudadanos alemanes que tengan una residencia de larga duración en el exterior o que nunca hayan tenido un domicilio en Alemania tienen una regulación de carácter más restrictivo. Se exigen, en primer lugar, una serie de requisitos temporales. Concretamente, desde que cumplan los 14 años, deben haber pasado al menos 3 meses ininterrumpidos en Alemania, y dicha estancia debe haber sido hace menos de 25 años. Hay que señalar que la anterior regulación del artículo 12 de la Ley Electoral Federal Alemana establecía periodos diferenciados para los ciudadanos residentes en países del Consejo de Europa y los residentes en el resto del mundo, pero actualmente se ha unificado el plazo de 25 años de ausencia y 3 meses de residencia mínimos.

¹¹¹ El artículo 116 de la Ley Fundamental regula la nacionalidad alemana.

La ley permite a estos ciudadanos sortear estos plazos si, de acuerdo con el tenor literal del artículo 12 “*por otras razones, de manera personal y directa, están familiarizados con la situación política en la República Federal y se ven afectados por ella.*” Para ello, la información consular facilitada al público¹¹² especifica que para apreciar esta familiaridad no bastará con “*una participación comunicativa puramente pasiva, por ejemplo mediante el consumo de medios germanófonos en el exterior*”, sino que tendrá que ser “*obtenida individualmente, personalmente, por medio de la experiencia propia y de manera directa*”.

Estos ciudadanos, además, deben solicitar la inscripción en el censo, de acuerdo con el artículo 16.2 del Reglamento Electoral Federal (*Bundeswahlordnung*) y podrán votar solamente en las elecciones legislativas federales (*Bundestagswahlen*) y europeas. No podrán hacerlo en las municipales ni, en principio, en las legislativas de los Estados federados (*Landtagswahlen*), aunque en este caso se remite a la regulación de los *Länder*.

La solicitud debe solicitarse por escrito al menos 21 días antes de las elecciones, de acuerdo con el artículo 18 del Reglamento Electoral Federal (REF), aportando acta notarial certificando que se cumplen los requisitos para el derecho al sufragio y que no se está inscrito en otro municipio a efectos del censo electoral; en las elecciones europeas debe hacerse constar también en este acta que no se va a votar en otro país miembro.

Las representaciones alemanas tienen la obligación, de acuerdo con el artículo 20 REF, de publicitar en la prensa extranjera la posibilidad de ejercer el voto exterior de sus ciudadanos, y se admiten medios adicionales, como pueden ser asociaciones de ciudadanos alemanes en el exterior, cámaras de comercio, el Instituto Goethe u otras instituciones educativas alemanas, así como medios electrónicos, incluyendo los correos facilitados a la Lista de Precaución ante Crisis (*Krisenvorsorgeliste*), que podrán servir para enviar información sobre la celebración de elecciones, de acuerdo con el artículo 6.3 de la Ley Consular de 11 de septiembre de 1974. Los formularios para el registro en el censo municipal pueden descargarse desde aproximadamente medio año antes de la celebración de las elecciones en la página de internet del órgano responsable de organizar la celebración de las elecciones, el *Bundeswahlleiter*.

El voto exterior se ejerce por correo; de acuerdo con el artículo 27 REF, la documentación electoral (sobres, papeletas, etc.) deberá ser recibida aproximadamente un mes antes de la celebración de las elecciones, de manera automática. Si el ciudadano reside fuera de Europa, la documentación deberá enviarse bien por correo aéreo, bien a través de la valija diplomática a la representación más cercana. Una vez recibido, el ciudadano lo remitirá a su mesa electoral corres-

¹¹² <http://www.konsularinfo.diplo.de/Vertretung/konsularinfo/de/06/Wahl/WohnsitzAusland.html>.

pondiente; la norma es que se envíe a través de los servicios postales del país, y sólo excepcionalmente podrá hacerse a través de la valija diplomáticas de las representaciones alemanas en aquellos países en los que el funcionamiento del sistema de correos no se considere suficientemente seguro¹¹³. Sólo será válido si es recibido antes de las 18.00 horas del día de la votación. El voto se computa en la circunscripción correspondiente al domicilio o al último domicilio del votante.

En definitiva, puede observarse que la regulación del voto exterior en Alemania es bastante más restrictiva que en nuestro país, tanto por los electores que están legitimados como por las modalidades de voto, circunscritas a una sola. Hay que destacar, sin embargo, que el voto exterior no nace de una previsión constitucional, como sí lo hace en nuestro ordenamiento, y que no se desarrolló hasta la década de 1980; las modificaciones introducidas en las últimas décadas han sido tendentes a facilitar —ligeramente— el voto en el exterior. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*), declaró anticonstitucional la ya mencionada exigencia de tres meses de residencia continuada en Alemania, sosteniendo que atentaba contra el principio de universalidad del voto, en sentencia de 4 de julio de 2012¹¹⁴, forzando a introducir el criterio adicional que permite sortearla si se acredita “*familiaridad*” con la situación política del país. Esta tendencia a la apertura explicaría que, pese a ser más restrictivo que el sistema español, haya suscitado menos polémica, al no ser percibido como una pérdida de derechos.

Ello no obsta para que se hayan suscitado debates. Puede mencionarse, por ejemplo, la pregunta parlamentaria presentada el 28 de mayo de 2010 por la fracción del *Bundestag* Alianza 90 / Los Verdes (*Bündnis 90 / Die Grünen*) relativa a la simplificación del voto exterior para los votantes en el extranjero. En ella, los diputados que promueven la pregunta señalan que “*en la práctica, resulta a menudo difícil o imposible para muchos alemanes en el exterior ejercer su derecho de sufragio. A causa de sistemas de correos poco fiables, muchos reciben su documentación electoral en el exterior tarde o no la reciben en absoluto. [...] El derecho de sufragio de los alemanes en el exterior se ve por ello limitado de facto.*”¹¹⁵

En la respuesta a estas preguntas, el Gobierno alemán señala que, a causa de las particularidades del sistema censal alemán, no puede ofrecer cifras oficiales sobre cuántos ciudadanos alemanes con derecho a voto residen en el extranjero

¹¹³ *Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Ingrid Hönliger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen —Drucksache 17/1692, 25.05.2010, página 8, pregunta 18, contiene el listado de las representaciones diplomáticas que ofrecen esta posibilidad.*

¹¹⁴ *Regelung zur Wahlberechtigung von Auslandsdeutsche verfassungswidrig, Pressemitteilung Nr 61/2012 vom 7. August 2012.*

¹¹⁵ *Ibid.*, página 1, *Vorbemerkung der Fragesteller* (traducción propia).

ni, consecuentemente, la tasa de participación de los mismos. La única cifra que puede ofrecer es la de solicitudes de voto rogado que, recordemos, sólo se aplican a los alemanes que tengan residencia permanente en el exterior, y no indican cuántos de ellos votaron efectivamente. En las elecciones al *Bundestag* de 2009, por ejemplo, se recibieron 65.731 solicitudes de este tipo¹¹⁶. Dado que sólo en España residen 130.505 alemanes¹¹⁷, y la cifra anterior se refiere a solicitudes recibidas en todo el mundo, cabe deducir, por lo tanto, que la tasa de participación del voto exterior en Alemania es muy baja, aunque sea imposible precisar cuánto.

Por último, debemos reseñar que, en relación con el voto electrónico, el Tribunal Constitucional alemán, mediante Sentencia 19/2009, de 3 de marzo, declaró anticonstitucional su introducción, alegando que “*el principio de la naturaleza pública de las elecciones prescribe que todos los pasos esenciales de una elección estén sujetos a la posibilidad de escrutinio público, a no ser que otros intereses constitucionales justifiquen una excepción*”^{118, 119}.

2. ARGENTINA

Argentina reconoce desde 1992 el voto exterior¹¹⁹, y se encuentra actualmente regulada por la ley 24.007, promulgada el 29 de octubre de 1991. Son electores todos los argentinos que residan en el extranjero de forma estable, que hayan inscrito su cambio de domicilio y se hayan registrado de forma voluntaria para votar ante las representaciones diplomáticas y consulares argentinas en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (RERE)¹²⁰. Dicho registro se gestiona por la Cámara Nacional Electoral (CNE), órgano jurisdiccional con competencia federal en materia electoral. El último plazo para inscribirse en el RERE es 180 días antes del día de la votación; la CNE facilitará por vía electrónica a misiones diplomáticas y electores el Registro al menos 120 días antes, y hasta 90 días antes de la votación podrán realizarse correcciones¹²¹.

El voto exterior es un derecho, no una obligación, a diferencia de lo que sucede con los votantes en territorio nacional, y es sólo para cargos nacionales (Presidente, Vicepresidente, Diputados y Senadores). La circunscripción utilizada

¹¹⁶ Íbid, página 3, pregunta 4.

¹¹⁷ ¿Dónde viven los 130.505 alemanes residentes en España? Ismael Nafría, *La Vanguardia*, 3 de octubre de 2015.

¹¹⁸ HERNÁNDEZ LAFUENTE, ADOLFO y LAÍZ CASTRO, CONSUELO, *El proceso electoral. como factor fundamental de consolidación democrática*, en *Seguridad y Ciudadanía* nº3, página 148.

¹¹⁹ TULLIO, ALEJANDRO, *Dos aspectos del ejercicio extraterritorial de los derechos políticos*, en *Seguridad y Ciudadanía* nº3, página 83.

¹²⁰ TOLEDO, BLAS, *Participación electoral de los argentinos residentes en el exterior*, 19 de diciembre de 2012, página 41.

¹²¹ Íbid, página 43.

varía según el tipo de elecciones; así, hay distrito único para las presidenciales, mientras que existen 24 distritos para las legislativas. En este segundo caso, los votantes exteriores votarán en la circunscripción de su domicilio inmediatamente anterior o, de no poder acreditarse, en el de su lugar de nacimiento o el último domicilio de sus padres.

En el sistema argentino, las representaciones diplomáticas y consulares juegan un papel muy importante: inscriben a electores, remiten información a la CNE, contribuyen a la difusión de normas electorales entre la colonia, etc. Corresponde, por otra parte, al Ministerio del Interior proveer los medios (urnas, sobres especiales, sellos para constancia de voto).

En el sistema argentino, el voto es presencial, y se realizará en el mismo día y a la misma hora que en Argentina, adecuándola al huso horario local. Se constituyen mesas en las misiones diplomáticas u oficinas consulares, siendo los funcionarios diplomáticos considerados autoridades electorales. Cabe la instalación de mesas en otras instalaciones, facilitadas por el Estado receptor o bien arrendadas, en cuyo caso los funcionarios diplomáticos pueden desplazarse al lugar.

Las mesas electorales que se constituyan constarán de un presidente y varios suplentes elegidos de entre los integrantes del padrón por las autoridades del comicio, es decir, los funcionarios diplomáticos encargados de organizarlo. Los partidos políticos pueden designar fiscales de mesa, acreditados ante la CNE, con la particularidad de que estos pueden ser electores inscritos o no, y nacionales argentinos o no.

El voto se acredita mediante la presentación del documento cívico argentino, y se estampa un sello de constancia de la emisión del voto. El escrutinio será realizado por el presidente de mesa y los suplentes, así como los fiscales acreditados, si los hubiera. Les corresponde, en las elecciones legislativas, clasificar los votos por distritos y por validez. Al acabar, se realiza un acta de cierre, que los funcionarios diplomáticos certifican, y se remite electrónicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, que la comunica a su vez a la CNE y a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, incluida la transcripción de las protestas, si las hubiera. El CNE retransmite los datos a las juntas electorales nacionales y estos se incorporan a los resultados del distrito. Las papeletas y documentos originales se envían a la CNE para su ulterior control.

Se ha señalado que “*el desempeño de este sistema ha sido insatisfactorio*”¹²², atendiendo, en primer lugar, a la “*escasa inscripción voluntaria*” de los votantes, a la “*aún menor participación electoral*”, y al “*desinterés de los partidos con respecto de los electores en el exterior*”. El debate en el país ha versado sobre la inclusión de mecanismos de inscripción automática, la mayor difusión de los

¹²² TULLIO, ALEJANDRO, op. cit., página 87.

actos requeridos o el mayor uso de mesas electorales fuera de las sedes diplomáticas. La discusión sobre la extraterritorialidad del voto, sin embargo, ha sido “*relativamente marginal, en cualquier caso.*”¹²³ Cabe señalar, sin embargo, que a partir de 2007, grupos de ciudadanos se movilizaron para estimular la inscripción y la participación cívica bajo el lema “*Argentinos a votar*”. En relación con la participación, cabe señalar que, si bien el número de inscritos en el RERE ha aumentado constantemente —de 8.814 en 1993 a 50.553 en 2011—, el número es muy bajo en comparación con el número total de argentinos en el exterior, que alcanzó en 2010 los 971.698¹²⁴. El número total de votos en el exterior efectivamente emitidos es todavía más bajo —por ejemplo, 9.576 votos en 1995, o sólo 2.992 votos en 2005, el mínimo histórico—, situándose la participación exterior en las elecciones presidenciales de 2011 en apenas el 10%¹²⁵.

3. AUSTRALIA

Australia fue uno de los primeros países en extender el voto a los australianos en el exterior a partir del año 1901¹²⁶. Actualmente, el sistema electoral se rige por la *Commonwealth Electoral Act* (CEA) de 1918, reformada en numerosas ocasiones, y este derecho se extiende, de acuerdo con el artículo 94 CEA, a todos los ciudadanos australianos o súbditos británicos que estuvieran en el registro electoral en Australia el 25 de enero de 1984. El voto exterior incluye a aquellos electores que residan en el exterior pero tengan intención de volver en un periodo no superior a seis años. A tal efecto, deben registrarse como “*eligible overseas voters*”; transcurridos seis años, pueden solicitar una renovación por un periodo de 12 meses, que puede extenderse anualmente de manera indefinida¹²⁷. De esta manera, pasados seis años en el exterior, la carga de mantener su derecho al sufragio recaerá anualmente sobre el votante.

Los cónyuges o descendientes del australiano residente en el exterior que obtengan el derecho de voto por nacionalidad o edad estando en el extranjero también podrán registrarse como tales. El voto en el exterior, a diferencia de lo que ocurre en el interior de Australia, no es obligatorio, y de hecho estar ausente del territorio del país es una de las causas justificadas para no ejercer el voto¹²⁸. Ahora bien, los australianos residentes en el exterior que se hayan registrado como “*eligible overseas voters*” perderán su derecho de sufragio si no lo ejer-

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Perfil Migratorio de Argentina 2012*, Organización Internacional Para las Migraciones, Buenos Aires, 2012, página 42.

¹²⁵ TOLEDO, BLAS, op. cit., Página 48.

¹²⁶ GROTZ, FLORIAN; NOHLEN, DIETER, *External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad de México, 2000.

¹²⁷ GREEN, PHIL, op. cit., página 94.

¹²⁸ *Ibid.*, página 96.

cen. Para volver a ejercerlo, deberán volver a residir en el país por periodo de al menos un mes. En relación con el derecho de sufragio pasivo, Australia es uno de los países que introduce explícitamente limitaciones a los dobles nacionales, al excluir la Constitución australiana a los “*ciudadanos de un poder extranjero*” de los cargos públicos¹²⁹.

El voto puede ejercerse tanto de manera presencial como por correo^{130/131}; de manera excepcional, existe la ya mencionada posibilidad de ejercer el “*voto por fax*”¹³². Los votos se asignarán a las circunscripciones preexistentes, es decir, a los 150 distritos en que se divide el país a efectos electorales¹³³. Tan sólo puede votarse para las elecciones a nivel federal; siendo el sistema electoral australiano de corte parlamentario, esto significa que pueden votarse en las elecciones a la Cámara de Representantes y al Senado.

El sistema de voto exterior australiano también ha estado sujeto a polémica. La prensa se ha hecho eco de las dificultades encontradas por los australianos para votar en el exterior¹³⁴, y existe un grupo de presión, el *Southern Cross Group*, creado en el año 2000 por un grupo de expatriados australianos en Bélgica¹³⁵. De acuerdo con los datos facilitados por dicha organización, en las antepenúltimas elecciones federales, celebradas el año 2010, sólo se emitieron 72.210 votos a los australianos en el exterior, de entre los al menos 650.000 expatriados de esta nacionalidad con derecho a voto¹³⁶. La participación electoral de los votantes exteriores, por lo tanto, parece ser, de nuevo, muy baja, aunque no existen cifras oficiales al respecto.

4. AUSTRIA

Austria introdujo el voto exterior en 1992¹³⁷, y se encuentra regulado actualmente en el Reglamento Electoral para el Consejo Nacional (*Nationalratswahlordnung*) del mismo año. Este puede ejercerse por los austriacos mayores de 16 años que se encuentren temporalmente en el exterior en el momento de

¹²⁹ Íbid.

¹³⁰ Australian Electoral Commission, *How to vote overseas*, updated 15 July 2016.

¹³¹ Australian Electoral Commission, *Overseas voting centres*, updated 21 June 2016, ofrece un listado de centros de votación habilitados para las últimas elecciones..

¹³² NAVARRO, CARLOS; MORALES, ISABEL; GRATSCHER, MARÍA, op. cit., página 27

¹³³ Australian Electoral Commission, *Current Federal electoral divisions*, Updated 26 February 2016.

¹³⁴ “*Australians overseas face being locked out of elections*”, Karl Mathiesen, The Sydney Morning Herald, 11 de agosto de 2013.

¹³⁵ The Southern Cross Group, *Who are we?*, consultado el 21 de agosto de 2016.

¹³⁶ The Southern Cross Group, *What You Need to Know about Voting in Australia While You Live Overseas*, Enero 2011.

¹³⁷ HERNÁNDEZ LAFUENTE, ADOLFO, *Problemática de la participación política en España y en la Unión Europea*, en Seguridad y Ciudadanía n.º 6, página 37.

la votación, o bien que residan permanentemente en el extranjero. En este último caso, se exige constar previamente inscrito en el censo municipal (*Wählerevidenz*) de algún municipio austriaco, o bien solicitarlo por correo, por fax o por correo electrónico, pudiendo solicitarse el envío automático de la documentación electoral, que de lo contrario deberá ser solicitada en cada ocasión¹³⁸.

El voto exterior se ejerce exclusivamente por correo, siendo válido únicamente si la papeleta llega a las autoridades electorales de la circunscripción antes de las 17:00 horas del día de la votación. El voto por correo puede ejercerse bien a través del sistema de correo ordinario del país de que se trate, o bien entregándolo en una representación diplomática austriaca seis días antes de la votación, para los países del Espacio Económico Europeo y Suiza, o nueve días antes, para los restantes países. El coste será asumido por el Estado, salvo que se envíe por algún tipo de correo no ordinario¹³⁹. El voto exterior puede ejercerse en las elecciones presidenciales, en las elecciones al Consejo Nacional, en las europeas y también en referendos. No existe circunscripción exterior especializada, aunque al menos un partido, NEOS-Nuevo Foro Liberal Austriaco (*Das Neue Österreich und Liberales Forum*), ha propuesto su creación, hasta la fecha sin éxito¹⁴⁰.

En 2015, se estimaba que 561.300 austriacos vivían fuera de sus fronteras, sobre una población total de aproximadamente 8,7 millones de personas¹⁴¹. En las últimas elecciones legislativas, celebradas en 2013, solamente 42.534 austriacos residentes en el extranjero habían cumplido con los requisitos para ejercer su voto desde el exterior¹⁴².

Por último, cabe mencionar que Austria ha sido uno de los países que ha tratado de introducir un sistema de voto electrónico, siendo uno de los puntos de la estrategia global de gobierno aprobada en mayo de 2003 por el Consejo Federal de Ministros¹⁴³. En 2007, el gobierno reafirmó su voluntad de estudiar esta cuestión, pero a fecha de hoy, Austria no ha sido capaz de implementar un mecanismo de voto electrónico.

Puede mencionarse, además, que el Tribunal Constitucional austriaco (*Verfassungsgerichtshof*) se ha pronunciado tangencialmente sobre esta cuestión en 2011, declarando inconstitucional el uso del voto electrónico en unas elecciones estudiantiles, citando riesgos de seguridad. Aunque el fallo no se extiende a la

¹³⁸ Bundesministerium für Inneres, *Wahlen: Informationen für Auslandsösterreicher(innen)*, consultado a 21 de agosto de 2016.

¹³⁹ Bundeskanzleramt, *Stimmabgabe im Ausland*, consultado a 21 de agosto de 2016.

¹⁴⁰ “Von Brüssel bis Peking: NEOS jagen 48.000 Stimmen”, Oliver Grimm, *Die Presse*, 16 de diciembre de 2012.

¹⁴¹ Statistik Austria, *Auslandsösterreicher und Auslandsösterreicherinnen*, consultado a 21 de agosto de 2016.

¹⁴² Österreich.at, *42.534 Auslands-Österreicher stimmberechtigt*, 2 de septiembre de 2013.

¹⁴³ BRAUN, NADJA, *E-voting and External Voting*, en *Voting Abroad...* página 218.

esfera federal, el presidente del Tribunal, Gerhart Holzinger, señaló en la rueda de prensa posterior que tenía una “*importancia indicativa*” para el futuro del voto exterior en el conjunto del país. De acuerdo con el fallo, es importante que los pasos esenciales de la elección y el escrutinio puedan ser controlados de manera fiable por la comisión electoral, sin que sean exigibles mayores conocimientos técnicos. El Tribunal argumentó que en toda Austria sólo había cuatro expertos en el sistema de *e-voting* utilizado, lo cual “*no [era] compatible con una elección democrática*”¹⁴⁴.

5. BRASIL

Ya en 1965, el régimen militar brasileño estudió introducir el voto exterior; sin embargo, dadas las circunstancias políticas, no fue hasta 1988 cuando la nueva Constitución puso realmente en marcha un sistema de voto exterior, entre otras razones para dar voz a los brasileños en el exilio¹⁴⁵.

Pueden votar los nacionales brasileños que residan en el extranjero. Los dobles nacionales podrán hacerlo sólo si la doble nacionalidad es una exigencia para permanecer en el país en que se encuentran o ejercer sus derechos civiles allí; en los demás casos no podrán votar. No se extiende a los que están temporalmente o provisionalmente en el exterior, sin residir allí, como estudiantes o turistas. Sin embargo, en la práctica es difícil de verificar, y vota el que está registrado a tiempo como elector externo¹⁴⁶. El voto es obligatorio, también para los residentes en el extranjero. Debe justificarse la abstención; de lo contrario, se impondrá una multa; de no ser pagada, se aplicarán sanciones a los dos meses de volver al país, que afectarán al acceso a la función pública o a fondos públicos, al pasaporte o al carné de identidad, a licencias educativas...

El voto exterior sólo se ejerce en las elecciones presidenciales (y vicepresidenciales), en las dos vueltas. También se pudo ejercer en el plebiscito de 21 de abril de 1993, sobre forma y sistema de gobierno (monarquía / república, presidencial / parlamentario). La circunscripción, en estos casos, es la nacional.

El voto se ejerce en persona ante una misión diplomática u oficina consular brasileña. Para el establecimiento de un centro se requieren al menos 30 votantes registrados. La misión es responsable del registro y la votación; el Ministerio de Asuntos Exteriores brasileño es, por extensión, responsable del desarrollo de la votación en el exterior. El Tribunal Superior Electoral (TSE), por su parte, es el encargado de enviar el material, que deberá llegar al menos 72 horas antes de las elecciones. Los centros electorales se abrirán a las mismas horas que en el país,

¹⁴⁴ “*Verfassungsgerichtshof hebt E-Voting auf*”, Kurier.at, 21 de diciembre de 2011.

¹⁴⁵ CALDERÓN-CHELIUS, LETICIA, *Case Study: Brazil, en Voting Abroad...*, página 128.

¹⁴⁶ *Ibid.*, página 129.

teniendo en cuenta las zonas horarias. El escrutinio se realizará in situ, y los resultados se enviarán al Tribunal Electoral Regional del Distrito Federal por télex diplomático. El voto se incluye en los resultados generales inmediatamente. Las papeletas se envían por valija diplomática al TSE en Brasilia para su control.

Brasil ha introducido uno de los sistemas de voto exterior más exitosos, mediante urna electrónica. Sin embargo, hasta 2006 no se pudo votar electrónicamente en el exterior, a causa de los elevados costes; se enviaron urnas a 30 países en aquellas elecciones, concretamente a los que mayor número de residentes brasileños tenían¹⁴⁷.

Aunque la tendencia ha sido al aumento en el número de registrados, la participación ha caído de cerca del 70% al 50% en la década de los 2000. Ello a pesar de que, como se ha dicho, el voto es obligatorio, con importantes sanciones, por lo que, pese a parecer comparativamente alta, la participación exterior en realidad no lo es tanto. Entre los problemas observados se encuentra el tiempo para registrarse —que no está legalmente definido y varía de una elección a otra, pero suele ser demasiado corto—, y la ausencia de un registro automático, por lo que las cifras de registro no siempre son representativas del número real de brasileños en el exterior¹⁴⁸.

Como se ha señalado, el sistema de voto electrónico brasileño ha sido especialmente efectivo. El sistema escogido es la urna electrónica, que se introdujo en 1996, tras una serie de estudios previos que llevaron al desarrollo de un modelo de urna propia. El mecanismo consiste en un ordenador con dos terminales: una para la mesa electoral y otra para el votante. En las elecciones de 1996 el 32% de los votantes utilizaron este mecanismo; en 1998 ya era el 58% y en 2002 se alcanzó el 100%.

El sistema se adoptó para evitar problemas de fraude electoral comunes anteriormente; aunque el nuevo sistema no ha estado exento de escándalos, como el sobrevenido en el año 2001 por irregularidades en el papel electrónico del Senado, en general no ha suscitado desconfianza por parte de los electores¹⁴⁹.

6. CANADÁ

El debate sobre el voto exterior en Canadá se inició durante la Primera Guerra Mundial, con la aprobación en 1917 de la *War Time Elections Act*^{150/151}, pensado inicialmente para los soldados desplazados en el frente, y ejercido en un primer

¹⁴⁷ Íbid, página 130.

¹⁴⁸ Íbid, página 131.

¹⁴⁹ Informe del Consejo de Estado sobre propuestas de modificación del régimen electoral general de 24 de febrero de 2009, página 334.

¹⁵⁰ GROTZ, FLORIAN; NOHLEN, DIETER, op. cit.

¹⁵¹ *Informe del Consejo de Estado*, op. cit., página 108.

momento a través del voto por delegación de poder (“*proxy voting*”). Durante la Segunda Guerra Mundial se introdujo el voto por correo y se fue extendiendo el derecho a sus cónyuges, a los funcionarios destinados fuera del país y sus familiares, a los civiles que trabajasen para las Fuerzas Armadas, al personal administrativo de apoyo, y los profesores de escuelas dentro de las bases militares canadienses. En 1993 se amplió finalmente a todos los ciudadanos.

Actualmente, es la *Canada Elections Act* (CEA) la que contiene la regulación sobre voto exterior. Pueden votar todos aquellos canadienses que residan en el exterior menos de cinco años consecutivos y con intención de volver a residir en Canadá, de acuerdo con el artículo 11 CEA. Se habilita el voto exterior para las elecciones federales (es decir, a la Cámara de los Comunes); la Parte 11 CEA, en sus artículos 177 a 282, regula por separado las diferentes categorías de ciudadanos en el exterior, excluyendo del límite de cinco años a los funcionarios de la Administración o de Organizaciones Internacionales y sus familiares, además de a los militares y sus familiares.

El voto se ejerce mediante solicitud previa, y debe proporcionarse información sobre la fecha de salida de Canadá y la fecha de regreso prevista, además de la circunscripción en la que se computará el voto, pudiendo ser el último domicilio, o el domicilio actual del cónyuge u otro familiar.

También en Canadá las previsiones legales sobre voto exterior han resultado polémicas. En 2014, dos canadienses residentes en el exterior, Gillian Frank y Jamie Duong, presentaron una demanda cuestionando la constitucionalidad del requisito temporal exigido por el artículo 11 de la CEA. El 4 de mayo de 2014, la Corte Superior de Ontario dio la razón a los demandantes y declaró nula la exigencia; sin embargo, el 20 de julio de 2015, la Corte de Apelaciones de Ontario anuló la sentencia, confirmando la constitucionalidad de la norma¹⁵². El magistrado George Strathy argumentó en la misma que “*permitir votar a todos los ciudadanos no residentes les habilitaría para participar en la elaboración de leyes que afectan a los residentes canadienses diariamente, pero que no tienen apenas consecuencias en sus propias vidas diarias. [...] Esto erosionaría el contrato social y socavaría la legitimidad de las leyes*”.

A raíz de esta sentencia, además, se confirmó la interpretación dada por la autoridad electoral canadiense a la norma temporal de cinco años, exigiendo la residencia en Canadá, y no la mera visita, como requisito para interrumpir el cómputo del plazo. Esta interpretación restrictiva ha generado un cierto debate sobre el sistema de voto exterior en la prensa¹⁵³.

¹⁵² “*Long-term Canadian Expats Lose Right to Vote, Appeal Court Rules*”, Colin Perkel, The Star, 20 de Julio de 2015.

¹⁵³ “*How a Canadian Expat Has Lost the Right to Vote From Abroad*”, Tamara Micner, The Wall Street Journal, 9 de octubre de 2015.

La tasa de participación electoral es tradicionalmente muy baja. Por ejemplo, en las elecciones parlamentarias de 2011, sólo 6.000 de los cerca de un millón de canadienses residentes en el exterior ejercieron su voto¹⁵⁴.

7. ESTADOS UNIDOS

Aunque algunos Estados federados fueron pioneros en materia de voto exterior, como Wisconsin durante la Guerra Civil Estadounidense, la normativa a nivel federal no fue adoptada hasta mediados del siglo XX; concretamente, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, la opinión pública se mostró favorable a permitir el derecho de voto a los soldados desplegados en el exterior, un derecho que fue recogido finalmente en 1955 por la *Federal Voting Assistance Act*¹⁵⁵. En 1975, mediante la *Overseas Citizens Voting Rights Act*, este derecho se amplió a los expatriados estadounidenses. Ambas fueron sustituidas en 1986 por la *Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act* (UOCAVA), actualmente vigente. La materia electoral sigue estando en buena medida en manos de los Estados federados, por lo que la UOCAVA previó la creación de un Comisionado presidencial con amplias facultades para garantizar su aplicación; los Estados están obligados a hacer posible la participación de sus ciudadanos en las elecciones a cargos federales (Presidente, Vicepresidente, Senador y Representante)¹⁵⁶. Será responsable el Estado de residencia, en el caso de los militares, o el de último domicilio, en el caso de los ausentes.

La solicitud de voto es rogada, siendo la autoridad electoral local la encargada de verificar y enviar la papeleta y la documentación electoral al elector. Se contempla un procedimiento de emergencia para aquellos casos en que se ha rellenado la solicitud en plazo pero no se ha recibido la papeleta a tiempo para votar y reenviar, al que puede recurrirse si no se ha recibido la documentación electoral 30 días antes de las elecciones. El mecanismo de voto es el postal, preferentemente, aunque los distintos Estados pueden disponer otros mecanismos, incluyendo de voto electrónico. El voto postal puede ejercerse bien a través del sistema de correos local, bien depositándolo ante una embajada o consulado estadounidense.

Estados Unidos ha tratado de desarrollar un sistema de *e-voting*, hasta la fecha sin éxito. En 2004, el Departamento de Defensa creó a través del *Federal Voting Assistance Program* un mecanismo de registro y votación electrónica segura a través de internet, conocido como *SERVE* por sus siglas en inglés. Estaba previsto su uso por militares y residentes en el exterior en las elecciones presidenciales del mismo año, pero el proyecto se paralizó tras un informe negativo del grupo de evaluación, que entendió que ni los ordenadores personales

¹⁵⁴ Íbid.

¹⁵⁵ Informe del Consejo de Estado, op. cit., páginas 107 y siguientes.

¹⁵⁶ GREEN, PHIL, op. cit., página 101.

ni Internet ofrecían garantías suficientes de seguridad¹⁵⁷. Pese a ello, algunos Estados federados, como Arizona, han experimentado con mecanismos de voto electrónico a través de Internet¹⁵⁸.

8. ESTONIA

Estonia introdujo el voto exterior en 1992, en el referendo constitucional celebrado una vez recuperada la independencia¹⁵⁹. Pueden ejercerlo los estonios que se encuentren temporal o permanentemente en el extranjero¹⁶⁰. Los residentes permanentes votan en el distrito electoral en el que sus padres o abuelos eran residentes, los temporales en el que estén inscritos, según su residencia.

La organización del voto exterior recae sobre las misiones diplomáticas. El Jefe de Misión nombrará a uno de sus funcionarios para organizarlas; el Ministerio de Asuntos Exteriores tendrá el deber de coordinar las tareas y de enviar el material de voto a sus representaciones.

El voto era, inicialmente, de carácter personal, principalmente; sin embargo, a partir de 1998 se produjo una importante reforma para extender el voto por correo, habida cuenta del escaso número de representaciones diplomáticas estonias en el extranjero (35 en 2004).

El voto en el exterior se realiza antes de la fecha de las elecciones en el país, durante al menos dos días en el periodo entre 15 y 10 días previo a la celebración. Los votos remitidos a las representaciones diplomáticas se envían al Comité Electoral Nacional, pudiendo llegar hasta 4 días antes de la votación; este los clasifica y envía a circunscripción correspondiente. La mesa local verifica que no se haya votado dos veces, y el escrutinio se hace el día de las elecciones.

El voto postal, por su parte, es rogado; debe dirigirse a la misión diplomática del lugar de residencia del votante (o la más cercana). El material será enviado por la misión diplomática al votante en un periodo de entre 45 y 35 días antes de las elecciones.

En ambos casos se utiliza un sistema de voto mediante doble sobre; en el de fuera consta el nombre del votante y el del colegio electoral, en el de dentro el voto. Una vez llegado a la mesa electoral correspondiente, se descarta el de fuera y se echa el interior a la urna, para su posterior escrutinio.

El porcentaje de estonios en el exterior sobre el total de la población es muy elevado: cerca del 14% de la población, a causa de la diáspora posterior a la

¹⁵⁷ BRAUN, NADJA, op. cit., página 220..

¹⁵⁸ "Is Internet Voting Safe? Vote Here", Kevin Poulsen, Wired, 4 de junio de 2009

¹⁵⁹ MAATEN, EPP, *Case Study: Estonia; more options for external voting*, en *Voting Abroad...*, página 226.

¹⁶⁰ GREEN, PHIL, op. cit., página 99.

Segunda Guerra Mundial y por la concesión automática de la ciudadanía a los descendientes. Sin embargo, el número de electores efectivos tiende a ser mucho más bajo —en torno a los 15.000.¹⁶¹

La razón para escoger un país a priori tan poco relacionado con España como es Estonia para esta comparativa reside en que ha sido uno de los países que ha desarrollado de manera más exitosa un sistema de *e-voting*. Ello se ha producido en un contexto más amplio de importantes esfuerzos por crear una Administración electrónica.

Así, el Ministerio de Justicia introdujo en el año 2001 una propuesta para introducir la votación electrónica en las elecciones al Parlamento (*Riigikogu*) de 2003¹⁶². En 2002 Se aprobó la base legislativa, que lo hizo extensivo a todas las normas electorales (elecciones al parlamento, locales, referendos y Parlamento Europeo). El sistema permitía el voto por Internet; el ciudadano debía registrarse como e-votante, y la identificación se realizaba mediante firma digital y DNI electrónico introducido en un lector. Estos dos elementos eran ya ampliamente utilizados para otros trámites ante la Administración. Se realizaron los pilotos en 2004 y 2005, en elecciones y referendos locales¹⁶³. En 2007, se celebró la primera elección nacional con *e-voting*, en la fue utilizado por cerca de 30.000 votantes, tanto en el interior como en el exterior^{164/165}.

Un problema observado, sin embargo, es que el DNI electrónico es un documento obligatorio a nivel nacional, pero no para los residentes permanentemente en el exterior, por lo que facilita el voto exterior electrónico a los desplazados temporalmente, pero no a los residentes permanentes.

9. FRANCIA

En 1924, Francia introdujo por primera vez el voto por delegación de poderes para sus soldados que participaban en la ocupación de Renania¹⁶⁶, pero no fue hasta 1948 que se institucionalizó definitivamente el voto exterior, que ha sufrido numerosas reformas a lo largo de los años.

Actualmente, la normativa reguladora se encuentra dispersa en varias leyes de diferente rango. Podemos mencionar, en primer lugar, la Ley Orgánica 76-97 (LO 76-97) de 31 de enero de 1976, relativa a las listas electorales consulares y al voto de los franceses establecidos fuera de Francia en la elección del Presidente de la República. La Ley Constitucional 2008-724 (LC 2008-724), de modernización de las instituciones de la Quinta República, introdujo también

¹⁶¹ MAATEN, EPP, op. cit., página 228.

¹⁶² *Informe del Consejo de Estado*, op. cit., página 331.

¹⁶³ MAATEN, EPP, op. cit., página 229.

¹⁶⁴ Informe del Consejo de Estado, *ibid*.

¹⁶⁵ BRAUN, NADJA, op. cit., página 219.

¹⁶⁶ ELLIS, ANDREW, op. cit., página 41.

modificaciones en la regulación constitucional del voto exterior. La Ley 2013-659, de 22 de julio de 2013, sobre representación de los franceses establecidos fuera de Francia, regula la Asamblea de los Franceses en el Exterior (AFE).

De acuerdo con el artículo 1 LO 76-97, “*todo francés establecido fuera de Francia inscrito en una lista electoral consular puede, si lo solicita, ejercer su derecho de voto en el extranjero para la elección del Presidente de la República*”. El artículo 9 LC 2008-724 modificó el artículo 24 de la Constitución de 1958, estableciendo también la representación en la Asamblea Nacional y en el Senado para los franceses del exterior.

El sistema francés, por lo tanto, establece el voto rogado a los franceses en el exterior, pero configura diferentes modalidades según el tipo de elección de que se trate. En las elecciones presidenciales, el voto es directo en las dos vueltas, y la circunscripción es de ámbito nacional; en las legislativas, se han creado circunscripciones exteriores, con 11 miembros de la Asamblea Nacional y 12 senadores, pero son elegidos de manera diferente.

Desde la reforma introducida por la LC 2008-274, y aplicada por primera vez en las elecciones legislativas de 2012, la representación de los franceses en el exterior en la Asamblea Nacional se articula en 11 circunscripciones uninominales, correspondientes a diferentes regiones del globo. Así, la primera circunscripción incluye a los Estados Unidos y Canadá; la segunda a México, América Central, Caribe y América del Sur; la tercera a Europa del Norte; la cuarta al Benelux; la quinta a la Península Ibérica; la sexta a Suiza y Liechtenstein; la séptima, Europa Central y los Balcanes; la octava, el resto de Europa del Sur y Asia Menor; la novena, Magreb y África Occidental; la décima, Oriente Medio y el resto de África, y finalmente, la undécima, que agrupa Europa del Este, la parte restante de Asia y Oceanía. Estas circunscripciones no sólo tienen una extensión geográfica muy variable —algunas engloban a pequeños países, como el Benelux, mientras que otras abarcan prácticamente continentes enteros—, sino también un número de electores muy desigual, que va desde los 157.272 electores en la primera circunscripción a los 73.861 de la segunda. Ello plantea problemas de representatividad, puesto que al ser circunscripciones uninominales el voto en una circunscripción menos poblada tiene más peso —casi el doble, de hecho, entre los extremos—, a lo que se añade una muy baja participación electoral, que apenas alcanzó el 20,60% en las elecciones legislativas de 2012¹⁶⁷.

Además, hasta la entrada en vigor de la Ley 2013-659, la elección de estos diputados era de carácter indirecto, puesto que era la AFE, parte de cuyos miembros eran elegidos directamente, la que seleccionaba a los once diputados. Actualmente, sin embargo, estos se eligen de manera directa por sufragio universal. Para los doce senadores representantes de los franceses en el exterior sigue

¹⁶⁷ Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections législatives 2012 – Français de l'étranger*

vigente un complejo sistema de elección indirecta, por mediación de un colegio de 533 miembros, compuesto de 442 Consejeros Consulares y 68 Delegados Consulares, elegidos en las distintas circunscripciones por sufragio directo, y los 11 diputados y 12 senadores que representan a los franceses en el exterior.

El voto se ejerce bien de manera personal, bien mediante delegación de poderes. En el pasado fue posible también ejercer este derecho por correo, algo que resulta excepcional en el sistema electoral francés, pero la posibilidad se suprimió eventualmente. Además, Francia ha tratado de introducir un sistema de votación electrónica, pero también fue eventualmente abandonado. Así, el 1 de junio de 2003, los franceses residentes en Estados Unidos pudieron elegir a sus representantes en el órgano antecesor de la AFE mediante voto electrónico —recuérdese que en esta época la AFE era el colegio electoral encargado de seleccionar a los diputados y senadores representantes de los franceses en el exterior. El mismo año, sin embargo, el Foro de los Derechos de Internet, una institución privada apoyada por el gobierno francés, emitió un informe cuestionando la seguridad de este método, y recomendando que sólo se utilizase, a modo de prueba, en las elecciones a la AFE. Así, el 18 de junio de 2006, los franceses en el exterior pudieron elegir entre el voto personal, postal o electrónico a la hora de elegir sus representantes en dicho órgano¹⁶⁸. Al instaurarse el voto directo a los representantes de la Asamblea Nacional en 2013, sin embargo, no se extendió la posibilidad de utilizar el voto electrónico.

El sistema francés de voto exterior, como puede verse, es uno de los más complejos y particulares de entre los actualmente existentes. Incluye medidas restrictivas de la participación, como el voto rogado o la elección indirecta de senadores, con otras favorables, como un amplio abanico de mecanismos de voto permitidos o la creación de complejas circunscripciones territoriales.

Es difícil evaluar el grado de satisfacción de los franceses con su sistema de voto exterior, habida cuenta de que las últimas reformas son aún muy recientes y apenas han tenido tiempo de desplegar sus efectos, pero el hecho de que el sistema haya sufrido al menos tres grandes reformas en lo que va de siglo, y varias más en las décadas anteriores, es testimonio de que dista de ser una cuestión zanjada en la política francesa.

10. ITALIA

El voto exterior está reconocido por el artículo 48 de la Constitución italiana desde 1947, que lo extiende a todos los ciudadanos mayores de edad¹⁶⁹. Ahora bien, originalmente, el texto único electoral de 1957 exigía desplazarse física-

¹⁶⁸ BRAUN, NADJA, op. cit., página 219

¹⁶⁹ Informe del Consejo de Estado, op. cit. página 102

mente a la mesa del municipio en cuya lista electoral estaba inscrito el ausente, con reintegro de los gastos ocasionados por el desplazamiento —pero sólo desde la frontera italiana. Como cabe imaginar, el sistema demostró no ser muy práctico, perjudicando especialmente a los italianos fuera de Europa, y generando protestas tanto doctrinales como políticas, habida cuenta de que el voto en el exterior potencial se cifra en torno a los 5 millones de personas, teniendo por lo tanto un fuerte impacto.

Por ello, se han ido introduciendo una serie de reformas, las últimas de ellas introducidas por las Leyes Constitucionales 1/2000, de 17 de enero y 1/2001, de 23 de enero, que modifican los artículos 48, 56 y 57 de la Constitución. La ley 459 de 27 de diciembre de 2001 regula el voto exterior en la actualidad.

La ley permite votar a todos los italianos censados en el extranjero, que podrán ejercer su derecho bien por correo, o bien en persona en Italia, manteniéndose por lo tanto la polémica previsión del texto único electoral de 1957. Para votar desplazándose al municipio, el artículo 4 de la ley 459 exige rogar el voto, debiendo solicitarse el 31 de diciembre del año precedente a las elecciones o, en caso de ser anticipadas, a los diez días de la convocatoria mediante escrito dirigido al Consulado competente. De acuerdo con el artículo 4 bis, los italianos que, sin estar censados en el país extranjero, se encuentren desplazados al menos tres meses por motivos de trabajo, estudio o médicos, deberán a su vez rogar el voto.

Por el contrario, el resto de votantes inscritos en el censo recibirán de manera automática la documentación electoral, de acuerdo con el artículo 12 de la ley. Los consulados deben remitirla como máximo 18 días antes de la celebración de las elecciones. Si el ciudadano no hubiese recibido la documentación 14 días antes de las elecciones, puede solicitarla personalmente en la oficina consular.

El voto por correo utiliza el mecanismo de doble sobre para garantizar la identificación del votante; debe enviarse al menos 10 días antes de las elecciones. Las oficinas consulares remiten los sobres llegados hasta las 16.00 del jueves anterior a las elecciones a la oficina central encargada de la circunscripción extranjera. Los votos que lleguen después deberán ser incinerados y se redactará un acta al efecto.

Existen límites al voto por correspondencia en aquellos países con los que el Gobierno italiano no haya podido concluir acuerdos para garantizar el voto con las debidas garantías, o en países en los que la situación política lo impide, aunque sea de manera temporal. Los electores residentes en dichos países están obligados a ejercer el voto de manera personal en Italia.

En relación con otros mecanismos de voto, el artículo 21 excluye expresamente el voto por delegación de poder, e Italia no ha desarrollado hasta la fecha un sistema de voto electrónico.

Italia es uno de los países que ha instituido una circunscripción exterior. Concretamente, reserva a los italianos en el exterior 12 asientos para la Cámara de Diputados (de un total de 630) y 6 para el Senado (de un total de 315), como establecen los artículos 56 y 57 de la Constitución. Además, también pueden votar en referendos, de acuerdo con los artículos 75 y 138 de la Constitución.

De acuerdo con el artículo 6 de la ley, la circunscripción exterior se subdivide en cuatro regiones: Europa, incluyendo los territorios asiáticos de Rusia y Turquía; América del Sur; América del Norte y Central, y África, Asia, Oceanía y Antártida. A cada una de estas regiones le corresponde un diputado, distribuyéndose los demás de manera proporcional a la población italiana residente. Esta menor rigidez en la distribución de los escaños permite una mayor adaptación a la fluctuación de la población italiana en las regiones del exterior de lo que lo hacen, por ejemplo, las 11 circunscripciones uninominales francesas en el exterior.

Italia cuenta con un sistema de voto obligatorio, pero ello no ha impedido una baja participación exterior: por ejemplo, en las últimas elecciones legislativas de 2013, sólo 1.104.000 italianos en el extranjero ejercieron su derecho —es decir, un 31,59% del total¹⁷⁰. El voto exterior ha tenido, históricamente, un peso muy importante, y ha llegado a ser clave en distintas convocatorias electorales, como las de 2006, muy disputadas¹⁷¹.

Cabe, señalar, además, como medidas para promover la participación, que la legislación italiana ha regulado expresamente la campaña en el exterior y la publicidad en prensa que deberán promover las representaciones diplomáticas y las oficinas consulares en cada convocatoria electoral, en el artículo 17 de la ley vigente. Cuenta, además, con una red de *Comitati degli Italiani all'Estero*, similares a los CRE españoles, y un *Consiglio Generale degli Italiani all'Estero*¹⁷², que cumple funciones consultivas, de manera similar al Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

11. PORTUGAL

Portugal introdujo el voto exterior ya en los inicios de la democracia en 1974, nacido del mandato del artículo 14 de la Constitución portuguesa sobre defensa de los derechos de los ciudadanos portugueses en el exterior. En 1997 se produjo la primera reforma del sistema, promovida por el *Partido Social-Democrata* (PSD), de centro-derecha, que había sido hasta ese momento el principal beneficiario del voto exterior y buscaba facilitar¹⁷³. Así, se extendió de sólo al Parlamento a las presidenciales y a los referendos, y en 1986 también al Parlamento europeo.

¹⁷⁰ *Archivio Storico delle Elezioni: Camera del 24 febbraio 2013 – Estero*, Ministero dell'Interno.

¹⁷¹ NAVARRO, CARLOS; MORALES, ISABEL; GRATSCHER, MARIA; op. cit., página 28.

¹⁷² *Italiani nel Mondo: Organi Rappresentativi-CGIE*, Ministero degli Affari Esteri.

¹⁷³ COSTA LOBO, MARINA, *Case Study: Portugal*, en *Voting Abroad...*, página 83.

Pueden votar los mayores de 18 años, que tendrán 60 días para registrarse en el censo antes de la votación. El registro se realiza en embajadas, consulados o centros designados; existen cerca de 200, pero con mucha variación; algunos sirven para varios países, y los países con un número importante de residentes portugueses tienen varios¹⁷⁴. Anteriormente se establecían determinadas restricciones; por ejemplo, para las europeas sólo podían votar los portugueses residentes en la UE, hasta una reforma introducida por ley constitucional 1/2005, de enero del mismo año, que lo extendió.

Por el contrario, también se han introducido nuevas limitaciones. Así, al ampliarse el sufragio a las presidenciales, se hizo efectivo para todos los que habían podido votar en las legislativas previas (de 1996) a la introducción de la norma. Para casos sucesivos, sin embargo, el artículo 121.2 de la Constitución exige la “*existencia de vínculos efectivos con la comunidad nacional*”; vínculos que fueron detallados por la Ley Orgánica 5/2005, de 8 de septiembre de 2005.

Concretamente, la ley exige haber vivido menos de 15 años en un país UE o lusófono, o menos de 10 años en otro país. Además, los residentes en el exterior deben haber estado en Portugal al menos 30 días en los últimos 5 años, y probar que pueden hablar portugués.

El sistema electoral exterior es idéntico al interior —y muy similar al español: proporcional, con método D’Hondt y listas cerradas y bloqueadas—, pero cuenta con distrito exterior. Concretamente, se establecen dos distritos, uno para Europa y otro para el resto del mundo, cada uno con dos escaños. Esto, dadas las características de un sistema proporcional en circunscripciones con una ratio circunscripción/escaño tan baja, implica que en la práctica funciona como uno mayoritario, favoreciendo a las dos fuerzas más votadas. La opción de un número tan pequeño de escaños se debía a un temor a reforzar excesivamente el peso de los ciudadanos portugueses en el exterior. Países lusófonos como Angola, Cabo Verde y Guinea-Bissau han seguido también este modelo¹⁷⁵.

El voto exterior se ejerce principalmente por correo, de acuerdo con el artículo 5 del Decreto-Ley n.º 95-C/76, de 30 de enero. El Ministerio de Administración Interior enviará la documentación con dos sobres de dos a tres semanas antes de las elecciones. Se sigue un sistema de doble sobre, insertando en el exterior una fotocopia de la carta de elector para evitar el fraude. El voto postal se puede enviar hasta el día de las elecciones; los sobres se abren 10 días después. En las legislativas, se reparten entonces los escaños; en las europeas y presidenciales, se unen al escrutinio nacional.

¹⁷⁴ Íbid, página 84.

¹⁷⁵ NOHLEN, DIETER; GROTZ, FLORIAN, op. cit., página 69.

En presidenciales y referendos se vota en persona, De acuerdo con el artículo 12.2 del Decreto-Ley n.º 319-A/76, de 3 de mayo, que regula la ley electoral en las elecciones presidenciales, la votación en el extranjero dura dos días: se inicia en el día anterior a las elecciones y se cierra en el mismo, entre las 8.00 y las 19.00 horas en el primer caso y entre las 8.00 y la hora de cierre en el territorio nacional en el segundo.

Portugal ha experimentado un aumento constante del registro de electores hasta 1999, en el que se realizaron esfuerzos para expurgar el registro de personas fallecidas o datos no actualizados; en el mismo periodo, se ha vivido una caída de la participación muy marcada, pasando del 86,7% en 1976 al 25,2% en 2005. La caída en la participación es general en las elecciones portuguesas, pero más marcada en el voto exterior; por otro lado, la participación suele ser más alta entre los residentes en Europa.

Así, a modo de ejemplo, en las presidenciales de 2016 la participación total fue del 48,66%, pero en el extranjero alcanzó sólo el 4,7%; el 57% de los sufragios fue para el actual presidente, el conservador Marcelo Rebelo de Sousa, del PSD176. En las legislativas del año 2015, la participación total fue del 55,84%, pero en la circunscripción exterior fue solo del 13,8%. La coalición conservadora PàF (Portugal à Frente, formado por PSD y CDS-PP) sacó 3 escaños; el Partido Socialista obtuvo 1. El efecto mayoritario, favorecedor de los grandes partidos, que produce este reparto de los escaños exteriores queda manifiesto al analizar los datos: con el 48,5% de los votos, PàF obtuvo el 100% de los escaños en la circunscripción “*resto del mundo*”, mientras que en la circunscripción “*Europa*”, el PS, con sólo el 29,9% de los votos, obtuvo el 50% de los escaños, correspondiéndole el otro 50% al PàF con un 39,1% de los votos.

Otros mecanismos de participación de los portugueses en el exterior incluyen, en primer lugar, la regulación por su legislación electoral de la campaña en el exterior, aunque restringiéndola a la vía postal, pudiendo a tal efecto solicitar los partidos las listas censales de residentes en el exterior. Además, Portugal, de manera similar a Italia y España, cuenta con un Consejo de las Comunidades Portuguesas (*Conselho das Comunidades Portuguesas*), de carácter consultivo, creado por la ley n.º 66-A/2007, de 11 de diciembre, con 73 miembros, 60 de los cuales son elegidos por sufragio universal directo, y el resto por mecanismos de carácter indirecto.

12. REINO UNIDO

Reino Unido introdujo el voto exterior en su legislación en 1985, a través de la *Representation of the People Act 1985*, sucesivamente modificada por la *Representation of the People Act 1989* y por la *Political Parties, Elections and*

¹⁷⁶ *Comissão Nacional de Eleições, Presidenciais 2016.*

Referendums Act 2000. Reino Unido extiende el derecho de voto en el exterior a todos los ciudadanos británicos mayores de edad, siempre que se hayan registrado y que hayan estado registrados para votar en el Reino Unido en los 15 años anteriores. Existen excepciones para las personas que fuesen demasiado jóvenes para estar registrados en el momento de abandonar el Reino Unido, así como para miembros de las Fuerzas Armadas y otros funcionarios en el exterior¹⁷⁷.

De acuerdo con la mencionada ley, el voto se ejerce por delegación de poder y por correo. En ambos casos es rogado, mediante formularios descargables por Internet, que deben ser rellenos y firmados por otro ciudadano británico antes de enviarse al Reino Unido. La solicitud de voto por correo debe ser recibida por la Oficina de Registro Electoral local antes de las 17.00 del undécimo día laboral anterior a las elecciones, mientras que el voto en sí debe llegar como máximo el día de las elecciones, antes de las 22.00 horas. El voto por delegación debe solicitarse al menos 6 días antes de las elecciones, debe justificarse, y debe ser ejercido por una persona con derecho a votar en las elecciones de que se trate, que podrá hacerlo por un máximo de dos personas.

El voto puede ejercerse únicamente en las elecciones legislativas nacionales y parlamentarias; se excluyen expresamente las elecciones municipales o a las cámaras legislativas descentralizadas, como el Parlamento escocés, la Asamblea Nacional de Gales o la *Greater London Authority*. La Parte VII de la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* regula los referendos, pero no establece una norma unívoca para el voto exterior. Así, en los dos más importantes realizados en los últimos años, la regulación fue diferente. En el referéndum sobre la independencia de Escocia, los escoceses en el exterior no pudieron votar¹⁷⁸; en cambio, de acuerdo con el artículo 2 del *European Union Referendum Act 2015*, los británicos que cumplieren los requisitos generales —incluyendo el límite de 15 años— pudieron votar.

El Reino Unido no cuenta con una circunscripción exterior específica, por lo que el voto exterior se dispersa entre las diferentes circunscripciones uninominales en que se divide el país. No existen cifras oficiales sobre la tasa de participación exterior, pero a juzgar por el número de solicitudes de voto sobre la población expatriada total, suele ser muy baja. En el mencionado referéndum, por ejemplo, se estima que menos de 200.000 británicos habían solicitado el voto, sobre un total estimado superior a los cinco millones¹⁷⁹.

¹⁷⁷ GREEN, PHIL, op. cit., página 100.

¹⁷⁸ “*Scottish Expats Excluded from Independence Vote*”, Georgie Bradley, *The Telegraph*, 9 de septiembre de 2014.

¹⁷⁹ “*Expats Likely to Make Up Only 1% of Eligible Brexit Voters*”, Henry Mance, *Financial Times*, 19 de mayo de 2016.

También en Reino Unido el funcionamiento del voto exterior ha sido causa de polémica. La prensa ha recogido protestas de ciudadanos que no pudieron ejercer su voto desde el extranjero, por ejemplo, en el reciente referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la UE^{180/181}. Cerca de 4.000 residentes en el extranjero se han asociado para reclamar cambios en torno al movimiento “*Vote for Expat Brits*”¹⁸²; un ciudadano británico residente en Italia, Harry Shindler, llevó su caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que sin embargo no encontró la ley británica contraria a los mismos¹⁸³; Viviane Reding, Comisaria de Justicia de la UE, criticó la ley británica en 2014, asegurando que “*castigaba*” a los ciudadanos británicos en el exterior¹⁸⁴. El Partido Conservador incluyó en su campaña electoral para las elecciones parlamentarias de 2015 la eliminación de la barrera de los 15 años de residencia en el exterior¹⁸⁵, y el 6 de julio de 2015 se presentó ante la Cámara de los Comunes una propuesta de ley (*Overseas Voters Bill*) destinada a este fin, que sin embargo fue abandonada el 26 de febrero de 2016¹⁸⁶.

13. SUIZA

El artículo 136 de la Constitución Federal Suiza permite votar a “*todos los suizos mayores de 18 años no incapacitados por enfermedad o discapacidad mental*” en las elecciones al Consejo Nacional (Parlamento) y en referendos. Desde 1977, esta norma se ha hecho extensible a los suizos en el exterior. Sin embargo, puesto que Suiza no permitía a los extranjeros en su territorio votar, este derecho debía ser ejercido en persona en territorio suizo. En 1989 se cambió la práctica para los extranjeros en Suiza y se introdujo el voto por correo para los suizos en el exterior¹⁸⁷. La regulación de este derecho se encuentra en la Ley Federal sobre Derechos Políticos de los Suizos del Exterior (*Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandsschweizer*, BPRAS), de 19 de diciembre de 1975.

¹⁸⁰ “*EU Referendum: British Voters Living Abroad Denied Participation Due to Missing Postal Votes*”, Lizzie Dearden, *The Independent*, jueves 23 de junio de 2016.

¹⁸¹ “*British Expats Lose Legal Battle for Right to Vote in EU Referendum*”, Owen Bowcott, *The Guardian*, jueves 28 de abril de 2016.

¹⁸² “*Tories Pledge to Give Vote Back to all Expats*”, Elizabeth Roberts, *The Telegraph*, 1 de sept. de 2014.

¹⁸³ “*War Veteran Fights On for Expat’s Right to Vote*”, Justin Harper, *The Telegraph*, 8 de mayo de 2013.

¹⁸⁴ “*Britain Is Punishing Expats by Denying Vote, Europe Says*”, Matthew Holehouse y Elizabeth Rogers, *The Telegraph*, 29 de enero de 2014.

¹⁸⁵ Elizabeth Roberts, *ibid.*

¹⁸⁶ Parliament: *Parliamentary Business, Bills and Legislation, Overseas Voters Bill 2015-2016*.

¹⁸⁷ BRAUN, NADJA, *Case Study: Switzerland. External Voting in a Federal State With Direct Democracy*, en *Voting Abroad...*, página 230.

El artículo 2 BPRAS señala que serán electores aquellos suizos con derecho a voto que no tengan domicilio en Suiza y que estén matriculados ante una representación suiza en el extranjero. El artículo 5 BPRAS señala que los votantes en el exterior deberán notificar a su comuna que desean votar y deberán renovar esta petición cada cuatro años; de lo contrario, serán eliminados del censo. El artículo 1 BPRAS señala que el voto se ejercerá bien personalmente en Suiza, bien por correo; se excluye expresamente el voto personal en las representaciones diplomáticas suizas, y se posibilita el voto electrónico para aquellos “cantones y comunas interesados”, y sólo en “pruebas limitadas geográfica, temporal y objetivamente”. En agosto de 2000, el Consejo Nacional suizo dio a la Cancillería Federal la tarea de estudiar esta posibilidad, y se celebraron una serie de experimentos no vinculantes en los cantones de Ginebra, Neuchâtel y Zúrich, además de en referendos nacionales¹⁸⁸. La evaluación general fue positiva, y numerosos cantones han ido incorporando esta posibilidad, con especial hincapié en los votantes suizos en el exterior, pero la implantación del voto electrónico a escala nacional aún no se ha realizado.

El voto se computa en la circunscripción de elección del votante, que podrá ser la de su nacimiento o aquella en la que hubiese sido residente, de acuerdo con el artículo 5.1 BPRAS. De nuevo, la tasa de participación exterior es comparativamente baja. Así, por ejemplo, en el año 2006, 645.000 suizos residían en el exterior, de los cuales 494.802 tenían un derecho potencial a voto. De ellos, sólo 107.000 personas habían comunicado a sus comunas su voluntad de votar, lo que suponía el 21,6% de los votantes exteriores y un 2,2% de todos los electores suizos¹⁸⁹.

Existe, además, un órgano representativo y consultivo, la Organización de Suizos en el Extranjero (ASO-OSE, por sus siglas en alemán y francés, respectivamente), cuyo Consejo se reúne dos veces al año para asesorar a las autoridades sobre cuestiones que afecten a este colectivo. Entre sus tareas está la de informar sobre los procedimientos de voto exterior, para lo que cuenta con una revista, la *Schweizer Revue*, publicada en 5 idiomas y con una tirada de 400.000 ejemplares que se envía gratuitamente a los suizos registrados en sus consulados en el exterior.

¹⁸⁸ BRAUN, NADJA, *E-voting and external voting*, página 220.

¹⁸⁹ BRAUN, NADJA, *Case study...* op. cit., página 230.

TABLA 7. SISTEMAS DE VOTO EXTERIOR COMPARADOS

PAÍS	QUIÉN	CÓMO	QUÉ	DÓNDE	OTROS
ALEMANIA	Residentes en Alemania al menos tres meses en 25 años	Voto por correo	Todas salvo municipales ni regionales	Circunscripciones preexistentes	Sentencia del Tribunal Constitucional excluye voto electrónico
ARGENTINA	Residentes en el exterior inscritos	Voto presencial	Elecciones nacionales (presidenciales y legislativas)	Circunscripciones preexistentes	
AUSTRALIA	Residentes en el exterior hasta 6 años	Voto presencial Voto por correo	Elecciones legislativas federales	Circunscripciones preexistentes	
AUSTRIA	Residentes en el exterior inscritos	Voto por correo	Elecciones presidenciales, legislativas, referendos	Circunscripciones preexistentes	Proyecto fallido de <i>e-voting</i> , dudas sobre constitucionalidad
BRASIL	Residentes en el exterior inscritos. Dobles nacionales tienen restricciones	Urna electrónica	Elecciones presidenciales	Circunscripciones preexistentes	Proyecto exitoso de <i>e-voting</i> , pero presencial (urna electrónica), no remoto (por Internet)
CANADÁ	Residentes en el exterior inscritos, hasta 5 años en el exterior	Voto por correo	Elecciones legislativas federales	Circunscripciones preexistentes	
ESTADOS UNIDOS	Residentes en el exterior que lo soliciten	Voto por correo	Elecciones federales presidenciales, legislativas	Circunscripciones preexistentes	Normativa de cada Estado puede variar. Proyecto fallido de <i>e-voting</i>
ESTONIA	Residentes en el exterior registrados. Voto por correo debe rogarse.	Voto personal, por correo y electrónico	Todo tipo de elecciones.	Circunscripciones preexistentes.	Proyecto exitoso de <i>e-voting</i> por Internet; firma y DNI electrónicos

FRANCIA	Residentes en el exterior que lo soliciten	Voto por correo Voto por delegación de poderes	Elecciones presidenciales y legislativas (Asamblea Nacional y Senado)	Circunscripción exterior: Asamblea Nacional, 11 subdivisiones	Proyecto fallido de e-voting. Senado: 12 senadores, por sufragio indirecto
ITALIA	Residentes censados en el exterior, de manera automática.	Voto por correo	Elecciones legislativas y referendos	Circunscripción exterior; 12 diputados y 6 senadores. 4 subdivisiones geográficas.	Voto rogado para ejercer personalmente en Italia o para desplazados por estudios, trabajo o salud
PORTUGAL	15 años de residencia máxima en país lusófono o UE, 10 años en resto. Visitar Portugal al menos 30 días en 5 años. Hablar portugués.	Voto por correo. Voto personal.	Elecciones presidenciales, legislativas, y referendos.	Circunscripción exterior: 2 escaños para residentes en Europa, 2 escaños para residentes en el resto del mundo.	
REINO UNIDO	Residentes que soliciten; 15 años de residencia máxima en el exterior	Voto por correo. Voto por delegación de poder.	Elecciones legislativas nacionales y europeas. Algunos referendos.	Circunscripciones preexistentes.	Promesa electoral de modificar la legislación sobre voto exterior (sin resultado hasta la fecha)
SUIZA	Residentes registrados que soliciten el voto.	Voto por correo.	Elecciones federales y referendos federales.	Circunscripciones preexistentes.	Voto electrónico: depende de la regulación cantonal; escala limitada.

V. CONCLUSIÓN

En el ámbito de la ciencia política, existe un consenso sobre la imposibilidad de diseñar un sistema electoral “*perfecto*”, plasmado matemáticamente en el llamado “*teorema de la imposibilidad*” de Arrow. Esta fórmula, también conocida como “*paradoja de Arrow*”, fue formulada por el premio Nobel de Economía Kenneth Arrow en 1950, y señala que, ante la presencia de tres o más preferencias políticas alternativas, no es posible diseñar una regla de elección que satisfaga simultáneamente las tres¹⁹⁰. En otras palabras, la elección de una u otra regla tendrá una influencia clara en el tipo de preferencia que se imponga.

Por ello, resulta difícil formular una propuesta para la reforma del voto exterior desvinculada de una determinada preferencia política. A lo largo del capítulo 1 se han analizado, de manera general, los pros y los contras de cada posible variable de las que regulan el voto exterior: quién vota, cómo vota, dónde vota y qué se vota. Estas variables, sin embargo, no operan independientemente, y a lo largo de los capítulos 2 y 3, se ha intentado analizar su plasmación y funcionamiento concreto en sistemas electorales concretos, españoles y extranjeros. Ello puede dar indicaciones sobre qué variables fomentan qué resultados deseados, pero a lo largo del último capítulo se ha intentado demostrar que en prácticamente ningún país de nuestro entorno existe una satisfacción completa con el funcionamiento de su sistema de voto en el extranjero.

Tomando esto en consideración, por lo tanto, las propuestas que se formulen han de ser necesariamente tentativas, y condicionadas por el objetivo que se pretenda conseguir, tomando en consideración, además, los requisitos más amplios impuestos por el resto de la normativa electoral, que pueden limitar el campo de juego de toda reforma. Analicemos, pues, qué elementos caben reformar en nuestro sistema exterior en relación con cada una de las variables.

¹⁹⁰ *Arrow's Theorem*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 13 de octubre de 2014.

1. QUIÉN VOTA Y QUÉ VOTA

A nivel teórico, esta variable vendrá determinada por la preferencia política por el voto como un derecho vinculado a la ciudadanía o a la residencia. Como hemos visto, en la práctica esta clara alternativa teórica se plasma en numerosos modelos híbridos o intermedios, pero de manera general, vincular el voto a la ciudadanía tenderá a favorecer el voto exterior, y hacerlo a la residencia tenderá a restringirlo. En España, en este sentido, la preferencia política está constitucionalmente expresada en el artículo 68.5 CE, y es favorable a facilitar, en la medida de lo posible, el voto de los españoles en el exterior.

La generalización del voto rogado, antes aplicado a las elecciones municipales, no es contraria a este mandato, y así lo interpretó el propio Consejo de Estado, en su mencionado informe del año 2009. Dicho lo cual, en su actual forma sí plantea una serie de problemas manifiestos: uno, de carácter político, es que al tratarse de una reforma restrictiva con respecto del sistema anterior, el voto automático, ha generado un malestar mayor en la ciudadanía de lo que lo habría sido si hubiese sido introducido originalmente. Así, vemos que, de hecho, el deber de solicitar el voto es la práctica en la mayoría de los países de nuestro entorno, y que es probablemente una buena manera de demostrar el interés y la vinculación del ciudadano con la situación política del país de origen; como tal, no suele presentar mayor problema de cara a la opinión pública. En España, sin embargo, es percibido como una pérdida de derechos con respecto a la situación anterior y, como hemos visto al analizar las propuestas de los partidos en este sentido, existe una amplia corriente a favor de su eliminación.

Un segundo problema está relacionado con la manera en que se ha ejecutado en nuestro país. Uno de los más notorios es el relacionado con los plazos, que es común a todo sistema de voto por correo, pero en relación con el cual el propio Consejo de Estado ya recomendó la conveniencia de su ampliación, que requeriría, por lo demás, una reforma constitucional del artículo 68.6 CE¹⁹¹. Sería clave para reducir el “*elevado porcentaje de sufragios no computados efectivamente que se convierten en votos frustrados o fallidos, a pesar del envío del sobre de votación por el elector en tiempo y forma*”, por utilizar las palabras del Consejo de Estado. Es notorio, por ejemplo, que en la última convocatoria electoral la Junta Electoral Central se vio forzada a ampliar varios de estos plazos¹⁹². Los esfuerzos de la Sede Electrónica del INE de facilitar la tramitación de la solicitud por Internet a partir de 2015 también pueden contribuir a evitar este problema.

Otro elemento a considerar en relación con la participación del votante es la configuración del censo. La inscripción automática de los datos del Registro de Matrícula Consular (RMC) en el CERA simplifica los trámites al votante,

¹⁹¹ Informe del Consejo de Estado, op. cit., página 134.

¹⁹² Junta Electoral Central, *Acuerdo 170/2016* de 22 de junio de 2016.

y por lo tanto debe ser bienvenida; no han dejado de plantearse problemas, sin embargo, relacionados con la dificultad de mantener el RMC permanentemente actualizado. Así, las bajas automáticas anuales de los no residentes han sido especialmente problemáticas, habida cuenta de que en un número significativo de los casos encubren situaciones de residencia en el país por periodos prolongados. Se trata, evidentemente, de un fraude de ley por parte del ciudadano, pero al mismo tiempo de uno lo suficientemente extendido como para merecer al menos el estudio de alguna solución. Encontrar una, sin embargo, que facilite el voto sin dificultar la actualización automática del RMC parece difícil. A ello se añade la “preocupación”, que ya apreció el Consejo de Estado en 2009, “acerca de la suficiencia de los medios personales y materiales de que disponen las oficinas consulares para la tramitación y depuración de los correspondientes RMC, de cuya fiabilidad depende la del CERA”¹⁹³, tendencia que desde la publicación del informe probablemente no haya mejorado, dada la situación presupuestaria vivida.

Otros elementos presentes en los sistemas de nuestros países vecinos, como el establecimiento de límites temporales, difícilmente casarían con la tradición legislativa española y con el mandato constitucional del artículo 68.5 CE. Estos mecanismos tratan de establecer un criterio objetivo para determinar en qué momento un ciudadano residente en el extranjero deja de estar suficientemente vinculado a su país de origen, pero como se ha visto, especialmente en los casos británico y canadiense, en la práctica tiende a generar fuertes polémicas entre los excluidos.

Respecto del tipo de elecciones en qué se ejerce el voto exterior, la supresión del mismo en las municipales no parece problemática, puesto que es la norma en los países de nuestro entorno y se compensa con la extensión del voto de los residentes extranjeros.

Por último, cabe recordar que una manera relativamente simple de cumplir con el mandato del 68.5 CE pasa por fomentar la participación mediante campañas de información, pero también mediante el fomento de campañas de los partidos en el exterior. En cuanto al fomento de la participación, hemos visto que son varios los países con previsiones expresas al respecto —publicaciones en prensa local—, en el caso de Alemania; una revista gratuita, en el caso de Suiza, y otros. España ha comenzado a explorar esta senda, a través principalmente de las redes sociales, pero una eventual reforma podría estudiar la conveniencia de introducir otros mecanismos, o de institucionalizarlos. En cuanto a las campañas políticas en el exterior, el Consejo de Estado ya consideró en 2009 una “*omisión injustificable*” su falta de regulación ordenamiento¹⁹⁴.

¹⁹³ Informe del Consejo de Estado, op. cit., página 139.

¹⁹⁴ Íbid, página 140.

2. CÓMO SE VOTA

En este caso, el dilema principal pasaría por aumentar la participación, facilitando el voto al ciudadano, sin por ello perjudicar a otros requisitos esenciales, especialmente los relacionados con la seguridad, el secreto o la individualidad del voto. Como se ha visto en el capítulo 1, cada mecanismo tiene sus ventajas y sus inconvenientes, hasta cierto punto irresolubles, y la opción española de una combinación del voto por correo y el voto presencial parece, en este sentido, acertada. Hay que recordar, además, que uno de los mecanismos, el voto por delegación de poder, de acuerdo con el Consejo de Estado, “*por definición está en contradicción con los principios de personalidad y secreto del sufragio*”¹⁹⁵, por lo que tendría difícil traslado a nuestro sistema.

Una posible reforma podría pasar por una profundización del voto personal, mediante el establecimiento de mesas en el extranjero, incluyendo en locales alquilados, como hacen países como Argentina, lo cual puede tener sentido en aquellos países que presenten una mayor concentración de españoles. El escrutinio in situ, con recurso a mecanismos de urna electrónica para agilizar el cómputo, podría ofrecer una mejora sobre el sistema actual, pero no se escapan los problemas derivados del coste y la preparación y utilización de personal habilitado para estos efectos. No resulta fácil encontrar una solución satisfactoria para estos problemas.

El mecanismo restante, el voto electrónico, como se ha visto, aún ofrece demasiadas dudas sobre su seguridad como para ser inmediatamente adoptado. Los ejemplos más exitosos se encuentran dentro de proyectos de Administración electrónica más ambiciosos, como demuestra el caso de Estonia. El propio Consejo de Estado así lo estimó, considerando que su desarrollo eventual requería los esfuerzos de un auténtico “*proyecto de Estado*”¹⁹⁶, atendiendo a sus posibilidades, pero también a sus riesgos y sus costes.

Como alternativa, un cierto incrementalismo en la aplicación práctica del voto electrónico también puede ser una propuesta razonable, como demuestra el caso suizo. En este sentido, la propuesta electoral del PSOE de estudiar su introducción en las elecciones a los CRE puede resultar interesante como un primer paso hacia el desarrollo del voto electrónico. La otra característica del modelo suizo, su descentralización, también puede ser de aplicación a España, y, de hecho, hasta cierto punto, lo ha sido: así, durante las autonómicas catalanas de 2003, la Generalitat de Cataluña realizó una prueba piloto de voto electrónico remoto por identificación digital del elector entre los residentes catalanes en México, Argentina, Chile, EEUU y Bélgica¹⁹⁷. La Xunta de Galicia realizó una prueba similar, pero mediante

¹⁹⁵ Íbid, página 131.

¹⁹⁶ Íbid, página 349.

¹⁹⁷ *Informe del Consejo de Estado*, op. cit., página 339.

urna electrónica, desde la Casa de Galicia de Montevideo en 2005¹⁹⁸. En ambos casos, la votación no tenía validez legal, y la tasa de participación fue relativamente baja, pero proyectos piloto de este tipo pueden ser una manera de ir experimentando con distintos mecanismos de voto electrónico.

3. DÓNDE SE VOTA

En este ámbito, el debate se plantearía entre la conveniencia de mantener las circunscripciones provinciales o introducir una circunscripción exterior. Se ha señalado ya la gran ventaja de esta circunscripción específica, la posibilidad de dar una voz diferenciada a los residentes en el exterior. Teniendo en cuenta el elevado porcentaje de ciudadanos españoles residentes en el exterior que han nacido en el extranjero, y cuyo vínculo a la circunscripción de origen puede ser consecuentemente tenue, puede entenderse la utilidad de una circunscripción exterior.

Ahora bien, se han señalado también los problemas. En primer lugar, requeriría de la reforma del artículo 68 CE. En segundo lugar, su configuración puede ser muy problemática: se trataría de asegurar un número de escaños que, sin sobrerrepresentar al voto exterior, conserve un mínimo de proporcionalidad. En segundo lugar, hay que considerar si la circunscripción exterior es única o se subdivide por regiones —es decir, si se prioriza, de nuevo, garantizar un voto específico a cada región, lo que reduce la ratio de escaños por circunscripción y lleva a un efecto mayoritario, o, por el contrario, se le da una voz única a toda la diáspora, garantizando así una mayor ratio de escaños por circunscripción y, consecuentemente, una mayor proporcionalidad en la representación. Francia, Portugal e Italia han tendido a favorecer la primera opción, pero debemos recordar que se han planteado problemas, como el diferente número de votantes por circunscripción en Francia, que responden a la dificultad del derecho electoral para adaptarse de manera suficientemente rápida a la realidad.

El tercer problema, cabe insistir, es valorar la legitimidad de la representación surgida de esta circunscripción. Con tasas de participación electoral cercanas al 30%, como sucedía antes de la reforma de 2011, esta legitimidad ya sería dudosa; con tasas de participación como las actuales, cercanas al 5%, se estaría concediendo una desproporcionada capacidad de decisión a un número muy bajo de votantes.

4. CONCLUSIÓN

En definitiva, es imposible dar una respuesta categórica sobre cómo proceder a la reforma del voto exterior. Debe ser el resultado de una decisión de carácter político, lograda con el mayor grado de consenso posible, habida cuenta de

¹⁹⁸ *Íbid.*

que el derecho electoral es, al fin y al cabo, el elemento que define el campo de juego de las democracias. Debe recordarse, sin embargo, que para cada una de estas variables no hay ninguna decisión objetivamente óptima: su conveniencia vendrá determinada por el objetivo que se persiga. Algo especialmente difícil para un elemento tan multifacético como el voto exterior que, podemos concluir citando a Anxo Lugilde, significa algo diferente para cada uno de los colectivos involucrados:

“Para el expatriado el sufragio es una forma de relacionarse con su patria, como se pone de manifiesto en las cartas personales que a veces acompañan los votos, según se ha visto en escrutinios en Galicia o en México. Para las élites de la diáspora se trata de un instrumento de influencia que se puede traducir en rentas y privilegios, como los viajes o la acumulación de capital relacional. Y para las fuerzas políticas es una cifra, un número de papeletas.”¹⁹⁹

¹⁹⁹ LUGILDE, ANXO, op. cit., página 166.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS Y REVISTAS

- BARAS, MONTSERRAT, BOTELLA, JUAN, “El sistema electoral”, Madrid, Tecnos (1996).
- LÓPEZ GUERRA Y VV.AA., “Derecho Constitucional, Volumen II: Los poderes del Estado y la organización territorial del Estado”, Valencia, Tirant Lo Blanch (2007).
- MORODO, RAÚL, “La transición política”, Madrid, Tecnos (2004).
- VV.AA., SEGURIDAD Y CIUDADANÍA N°3, “Monográfico: problemática actual de los procesos electorales”, Madrid, Ministerio del Interior, Enero-Junio 2010.
- VV.AA., SEGURIDAD Y CIUDADANÍA N.º 6, “Monográfico: participación política y electoral, Madrid, Ministerio del Interior”, Julio-Diciembre 2011.
- VV.AA. “Voting from Abroad: the International IDEA Handbook”, (2007), International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) e Instituto Federal Electoral de México (IFE).

2. ENSAYOS E INFORMES

- CONSEJO DE ESTADO, “Informe sobre propuestas de modificación del Régimen Electoral General”, Madrid, 24 de febrero de 2009.
- GROTZ, FLORIAN; NOHLEN, DIETER, “External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Ciudad de México, 2000 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/99/art/art4.htm>.
- TOLEDO, BLAS, “Participación electoral de los argentinos residentes en el exterior”, 19 de diciembre de 2012 <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.688/te.688.pdf>.

3. ARTÍCULOS DE PRENSA

- “*Una plataforma de juristas propone 11 medidas contra el voto rogado*”, Aitor Bengoa, El País, 2 de noviembre de 2015 http://politica.elpais.com/politica/2015/11/02/actualidad/1446470274_229480.html.
- “*El calvario del voto rogado: solo el 6% ha pedido participar el 20-D*”, Alejandra Torres Reyes, El País, 24 de noviembre de 2015 http://politica.elpais.com/politica/2015/11/23/actualidad/1448294819_112771.html.
- “*Para poder votar desde el extranjero lo mejor es encomendarse a Dios*”, María Salas Oraa, El País, 15 de diciembre de 2015 http://politica.elpais.com/politica/2015/11/13/actualidad/1447436361_725418.html.
- “*Unidos Podemos vuelve a ganar el voto emigrante y el PSOE pierde todas sus circunscripciones*”, Irene Núñez, Jesús González y Marta Barandela, El Mundo, 5 de julio de 2016 <http://www.elmundo.es/espana/2016/07/05/577b8ab0468aeb52478b45cd.html>.
- “*Sin voz ni voto tras las fronteras*”, Naomie Martínez, El Mundo, 25 de junio de 2016 <http://www.elmundo.es/baleares/2016/06/25/576e47fe468aeb85788b4649.html>.
- “*La odisea de votar desde el extranjero*”, Lucas Pérez, El Mundo, 17 de diciembre de 2015 <http://www.elmundo.es/espana/2015/11/04/563257e0ca4741a4218b4688.html>.
- “*40.000 españoles en el extranjero se quedan sin votar, aunque lo pidieron*”, Alejandra Torres, El País, 21 de diciembre de 2015 http://politica.elpais.com/politica/2015/12/21/actualidad/1450707934_748285.html.
- “*Las 6+1 condiciones de Rivera*”, El País, 10 de agosto de 2016, http://politica.elpais.com/politica/2016/08/09/actualidad/1470759001_477521.html.
- “*De la Operación Mapau al Caso Formentera*”, Joana Maria Roque, La Vanguardia, 26 de marzo de 2001, página 20 <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2001/03/26/pagina-20/34156696/pdf.html>.
- “*El fiscal jefe de Baleares rebaja la acusación del ‘caso Formentera’*”, Andreu Manresa, El País, 9 de diciembre de 2014 http://politica.elpais.com/politica/2013/12/08/actualidad/1386530024_696700.html.
- “*¿Dónde viven los 130.505 alemanes residentes en España?*”, Ismael Nafría, La Vanguardia, 3 de octubre de 2015 <http://www.lavanguardia.com/vang-data/20151003/54437840616/donde-viven-los-130-505-alemanes-residentes-en-espana.html>.
- “*Australians overseas face being locked out of elections*”, Karl Mathiesen, The Sydney Morning Herald, 11 de agosto de 2013 <http://www.smh.com.au/federal-politics/federal-election-2013/australians-overseas-face-being-locked-out-of-elections-20130811-2rpve.html>.

- “42.534 *Auslands-Österreicher stimmberechtigt*”, Österreich.at, 2 de septiembre de 2013 <http://www.xn--sterreich-z7a.at/nachrichten/42-534-Auslands-Oesterreicher-stimmberechtigt/114765116>.
- “*Von Brüssel bis Peking: NEOS jagen 48.000 Stimmen*”, Oliver Grimm, Die Presse, 16 de diciembre de 2012 <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1324588/print.do>.
- “*Verfassungsgerichtshof hebt E-Voting auf*”, Kurier.at, 21 de diciembre de 2011 <http://futurezone.at/netzpolitik/verfassungsgerichtshof-hebt-e-voting-auf/24.574.429>.
- “*Long-term Canadian expats lose right to vote, appeal court rules*”, Colin Perkel, The Star, 20 de Julio de 2015 <https://www.thestar.com/news/canada/2015/07/20/no-voting-rights-for-long-term-canadian-expats-ontario-court-rules.html>.
- “*How a Canadian Expat Has Lost the Right to Vote From Abroad*”, Tamara Micner, The Wall Street Journal, 9 de octubre de 2015 <http://blogs.wsj.com/expat/2015/10/09/how-a-canadian-expat-has-lost-the-right-to-vote-from-abroad/>.
- “*Is Internet Voting Safe? Vote Here*”, Kevin Poulsen, Wired, 4 de junio de 2009 <https://www.wired.com/2009/06/cfp-evote/>.
- “*EU Referendum: British Voters Living Abroad Denied Participation Due to Missing Postal Votes*”, Lizzie Dearden, The Independent, jueves 23 de junio de 2016 <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-referendum-brexit-voters-abroad-denied-postal-votes-a7098271.html>.
- “*British Expats Lose Legal Battle for Right to Vote in EU Referendum*”, Owen Bowcott, The Guardian, jueves 28 de abril de 2016 <http://www.theguardian.com/politics/2016/apr/28/british-expats-lose-legal-battle-right-to-vote-eu-referendum>.
- “*Tories Pledge to Give Vote Back to all Expats*”, Elizabeth Roberts, The Telegraph, 1 de sept. de 2014 <http://www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/11068438/Tories-pledge-to-give-vote-back-to-all-expats.html>.
- “*Scottish Expats Excluded from Independence Vote*”, Georgie Bradley, The Telegraph, 9 de septiembre de 2014 <http://www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/11081448/Scottish-expats-excluded-from-independence-vote.html>.
- “*War Veteran Fights On for Expat’s Right to Vote*”, Justin Harper, The Telegraph, 8 de mayo de 2013 <http://www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/10044836/War-veteran-fights-on-for-expats-right-to-vote.html>.
- “*Britain Is Punishing Expats by Denying Vote, Europe Says*”, Matthew Holehouse y Elizabeth Rogers, The Telegraph, 29 de enero de 2014 <http://www.telegraph.co.uk/expat/expatnews/10605829/Britain-is-punishing-expats-by-denying-vote-Europe-says.html>.

- “*Expats Likely to Make Up Only 1% of Eligible Brexit Voters*”, Henry Mance, Financial Times, 19 de mayo de 2016 <http://www.ft.com/cms/s/0/e9e-16b1a-1d18-11e6-8fa5-44094f6d9c46.html#axzz4IM8NUyLZ>.

4. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

4.1 ESPAÑA

- Ley 40/2006, Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, 2006 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-21991.

- Real Decreto 557/1993, de 16 de abril, sobre actuación notarial en el procedimiento de emisión de voto por correo https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1993-10086.

4.2 ALEMANIA

- Ley Electoral Federal (*Bundeswahlgesetz*), 7 de mayo de 1956 (en alemán) <http://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/index.html>.

- Reglamento Electoral Federal (*Bundeswahlordnung*), 1985 (en alemán) http://www.gesetze-im-internet.de/bwo_1985/index.html.

- Ley Consular de 11 de septiembre de 1974 (en alemán) <https://www.gesetze-im-internet.de/konsg/BJNR023170974.html>.

- Sentencia de 4 de julio de 2012 del Tribunal Constitucional Alemán declarando inconstitucional parte del artículo 12 de la ley electoral alemana, nota de prensa 61/2012 de 7 de agosto de 2012 (en alemán) <https://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg12-061.html>.

- Sentencia de 3 de marzo de 2009 del Tribunal Constitucional alemán relativa al voto electrónico (en alemán) <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv123039.html>.

4.3 ARGENTINA

- LEY 24.007, de 29 de octubre de 1991 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/406/norma.htm>.

4.4 AUSTRALIA

- *Commonwealth Electoral Act*, 1918 (en inglés) http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/cea1918233/.

4.5 AUSTRIA

- Nationalratswahlordnung, 1992 (en alemán) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199>.

4.6 CANADA

- Canada Elections Act (en inglés y francés) <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/E-2.01.pdf>.

4.7 ESTADOS UNIDOS

- UOCAVA (en inglés) <https://www.fvap.gov/uploads/FVAP/Polices/uo-cavalaw.pdf>.

4.8 FRANCIA

- Ley Orgánica 76-97, de 31 de enero de 1976 (en francés) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2007-Election-presidentielle/textes-applicables/loi-organique-n-76-97-du-31-janvier-1976.98855.html>.

- Ley Constitucional 2008-724, de 23 de julio de 2008, de modernización de las instituciones de la V República (en francés) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-revisions-constitutionnelles/loi-constitutionnelle-n-2008-724-du-23-juillet-2008.16312.html>.

- Ley 2013-659 de 22 de julio de 2013 sobre representación de los Franceses establecidos fuera de Francia (en francés) http://www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/loi_2013-659_du_22_juillet_2013_relative_a_la_representation_des_francais_etablis_hors_de_france.pdf.

4.9 ITALIA

- Ley 459 de 27 de diciembre de 2001, de normas para el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos italianos residentes en el extranjero (en italiano) <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2001;459>

4.10 PORTUGAL

- Decreto-Ley n.º 95-C/76, de 30 de enero (en portugués) http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_95-c-76-processo-estrangeiro-2012.pdf.

- Ley Orgánica 5/2005, de 8 de septiembre de 2005 (en portugués) https://juventude.gov.pt/MigratedResources/461000/461071_LeiOrg%C3%A2nica5_2005.pdf.

- Ley Electoral del Presidente de la República, Decreto-Ley n.º 319-A/76, de 3 de mayo (en portugués) http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lepr_2012_0.pdf.

4.11 REINO UNIDO

- Representation of the People Act 1985 (en inglés) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/50>.
- European Union Referendum Act 2015 (en inglés) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>.

4.12 SUIZA

- Ley Federal sobre derechos políticos de los suizos en el exterior de 19 de diciembre de 1975 (*Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975*) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19750378/>.

5. RECURSOS ONLINE

- Datos del INE sobre el CERA cerrado a 1 de mayo de 2016 <http://ine.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1254735793323&pagename=CensoElectoral%2FINELayout&L=0>.
- Página informativa del Gobierno vasco sobre el estado de implantación del voto electrónico en el mundo http://www.euskadi.eus/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm.
- Dos Millones de Votos: plataforma por la defensa del derecho al voto de los españoles residentes en el extranjero <http://www.dosmillonesdevotos.org/>.
- Informe de la Plataforma de Dos Millones de Votos enviada a todos los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados el 11 de febrero de 2016 <http://www.dosmillonesdevotos.org/actualidad/day/month/year/informe-de-dos-millones-de-votos-a-los-grupos-parlamentarios-del-congreso-de-los-diputados>.
- Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015, <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>.
- Programa del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015 <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>.
- Programa de Podemos para las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015 <https://lasonrisadeunpais.es/programa/>.
- Programa de Ciudadanos para las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015 <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>.
- Información consular del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán sobre el voto en el exterior (en alemán) <http://www.konsularinfo.diplo.de/Vertretung/konsularinfo/de/06/Wahl/WohnsitzAusland.html>.

- Información sobre voto en el exterior del Gobierno argentino <http://cancilleria.gov.ar/es/voto-en-el-exterior>.

- Perfil Migratorio de Argentina 2012, Organización Internacional Para las Migraciones, Buenos Aires, 2012 <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-argentina-2012.pdf>.

- Australian Electoral Commission, *How to vote overseas*, updated 15 July 2016 (en inglés) http://www.aec.gov.au/Voting/Ways_to_vote/overseas.htm.

- Australian Electoral Commission, *Current Federal electoral divisions*, updated 26 February 2016 (en inglés) <http://www.aec.gov.au/profiles/>.

- Australian Electoral Commission, *Overseas voting centres*, updated 21 June 2016, (en inglés) <http://www.aec.gov.au/election/overseas.htm>.

- The Southern Cross Group, *Who are we?*, updated 21 August 2016 <http://www.southern-cross-group.org/general/whoarewe.html>.

- The Southern Cross Group, *What You Need to Know about Voting in Australia While You Live Overseas*, Enero 2011 http://www.southern-cross-group.org/archives/Overseas%20Voting/2007/Brochure_Expats_Voting_Jan_2011.pdf.

- Bundesministerium für Inneres, *Wahlen: Informationen für Auslandsösterreicher(innen)*, consultado a 21 de agosto de 2016 (en alemán) http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_wahlen/auslandsoesterr/start.aspx.

- Bundeskanzleramt, *Stimmabgabe im Ausland*, consultado a 21 de agosto de 2016 (en alemán) <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320510.html>.

- Statistik Austria, *Auslandsösterreicher und Auslandsösterreicherinnen*, consultado a 21 de agosto de 2016 (en alemán) http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/internationale_uebersicht/index.html.

- Ministère de l'Intérieur, *Résultats des élections législatives 2012 – Français de l'étranger* (en francés) [http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/electresult__LG2012/\(path\)/LG2012/099/099.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/electresult__LG2012/(path)/LG2012/099/099.html).

- Ministerio dell'Interno, *Archivio Storico delle Elezioni, Camera del 24 febbraio 2013 – Estero*, (en italiano) <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=24/02/2013&tpa=E&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>.

- Ministero degli Affari Esteri, *Italiani nel Mondo: Organi Rappresentativi -CGIE* (en italiano).

http://www.esteri.it/mae/it/italiani_nel_mondo/organismirappresentativi/cgie.html.

- Comissão Nacional de Eleições, *Presidenciais 2016* (en portugués) http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/pr_2016_mapa_oficial_resultados_3_2016.pdf.

- Governo de Portugal, *Legislativas 2015* <http://www.legislativas2015.mai.gov.pt/territorio-nacional.html#%00>.
- Parliament: *Parliamentary Business; Bills and Legislation, Overseas Voters Bill 2015-2016* <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/overseasvoters.html>.
- “*Vote for Expat Brits*” <http://www.votes-for-expat-brits.com/>.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Arrow’s Theorem*, 13 de octubre de 2014 <http://plato.stanford.edu/entries/arrows-theorem/>.
- Acuerdo de la JEC 170/2016 de 22 de junio de 2016. http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?packedargs=anyosesion=2016&idacuerdoinstruccion=41140&idsesion=880&template=Doctrina%252FJEC_Detalle.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**ANÁLISIS COMPARATIVOS DE LA ASISTENCIA
Y PROTECCIÓN CONSULAR PRESTADA
A LOS CIUDADANOS
POR LAS ADMINISTRACIONES EXTERIORES
DE LOS PAÍSES OCCIDENTALES
CON DEMOCRACIAS AVANZADAS:
ENSEÑANZAS PARA ESPAÑA**

HELENA ESCORIAL LÓPEZ

*A mis padres,
Por su apoyo incondicional, siempre.*

I. INTRODUCCIÓN

La protección y asistencia de los ciudadanos en el exterior constituye uno de los pilares básicos de la Acción Exterior de un Estado, tanto en España, donde además es considerado como uno de los objetivos de su Política Exterior¹, como en la mayoría de los países de nuestro entorno. En el presente trabajo nos centraremos en analizar, en primer lugar, las principales formas en que se manifiestan esas funciones consulares, y cómo las desempeñan los servicios exteriores de otros países para finalmente poder compararlas con el modelo español y extraer alguna conclusión que sea de utilidad para que esa protección y asistencia consular se preste de la manera más eficaz y eficiente posible.

Por tanto, los objetivos que se pretenden alcanzar son múltiples. De un lado, se quiere examinar con atención la normativa española existente en la materia, para tomarla de referencia y poder después comparar nuestro sistema con el de otros países de nuestro entorno. A su vez, como fruto de esa labor de comparación queremos extraer una serie de conclusiones sobre los distintos modelos que aplican los países objeto de este estudio así como las posibles enseñanzas que España puede adquirir de los mismos, para, de este modo, seguir ofreciendo un sistema de protección y asistencia consulares de calidad y a la altura de las circunstancias actuales, en las que la ciudadanía demanda una mayor atención por parte de sus administraciones no sólo en el interior, sino también en el extranjero.

Aunque no es la primera vez que desde la Escuela Diplomática se realiza un estudio sobre la protección y asistencia consulares, sí que es cierto que los existentes se centran sobre todo en la regulación española o en el nuevo marco europeo de referencia². Sin embargo, faltaba una comparativa sobre los

¹ Véase el apartado j) del art2. De la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

² Téngase en cuenta a este respecto la recién aprobada Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE

modelos que aplican los países de nuestro entorno con sistemas políticos, económicos y sociales similares al de España. De hecho, la falta de estudios en este campo se extiende fuera del ámbito de nuestro Ministerio³, ya que existen pocos trabajos en la materia, lo que de un lado, ha dificultado la búsqueda de referencias, pero de otro, nos ha permitido abarcar el tema con mayor libertad para así centrarnos en los aspectos que consideramos más relevantes o más interesantes de comparar, en lo que a protección y asistencia consulares se refiere.

Por otro lado, los recursos en los que nos hemos basado a la hora de realizar este estudio han sido varios y de muy distinta índole. Hemos tomado de base la normativa existente en la materia, tanto a nivel nacional como la de cada uno de los países estudiados, teniendo en cuenta que no todos, incluido España, disponen de leyes específicas sobre la función consular. Por ello ha sido necesario completar nuestra información con las publicaciones procedentes de la mayoría de los Ministerios de Asuntos Exteriores de estos países, incluido el nuestro, así como las aclaraciones y datos complementarios que nos han proporcionado desde algunos Consulados de otros países en España. De igual modo, ha resultado fundamental, tanto como fuente de información como para orientar el trabajo, las entrevistas realizadas a funcionarios diplomáticos que trabajan en la Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios.

En efecto, algunos de los problemas a la hora de llevar a cabo el presente trabajo se han debido sobre todo a la falta de información disponible o al difícil acceso a la misma, teniendo en cuenta que, aunque la mayoría de las administraciones de nuestro entorno están tendiendo a fomentar la transparencia de cara a sus ciudadanos, hay cuestiones, como las relacionadas con algunos supuestos de asistencia consular, donde no se publica toda la información necesaria para realizar un estudio comparativo como el que nos ocupa.

Además, no hay que olvidar que se trata de un tema muy casuístico, en el que la práctica consular depende, en numerosas ocasiones, de las circunstancias de cada caso concreto, por eso, aunque exista una regulación estricta en la materia, siempre se deja cierto margen de actuación para circunstancias excepcionales. En cualquier caso hemos tratado de centrarnos en los supuestos más generales, y en la regulación al respecto prevista por los distintos países que hemos analizado.

Una vez introducido el tema sobre el que versará nuestro trabajo, pasamos a desarrollarlo, partiendo de la explicación de algunos de los conceptos claves del mismo, como son la protección y asistencia consulares.

³ Es decir, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España al que está adscrita la Escuela Diplomática.

II. LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULARES: CUESTIONES PREVIAS

La protección y la asistencia consulares vienen reguladas con carácter general en el Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de Abril de 1963. En concreto, su artículo 5, que recoge las principales funciones de las oficinas consulares distingue en su apartado a) la función de «proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el Derecho internacional» y en el apartado e) la de «prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas»⁴

Una distinción que, sin embargo, no resulta tan clara a tenor de lo dispuesto en algunas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido conviene mencionar la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero, que se refiere a ambas en estos términos⁵:

La protección y asistencia consulares tienen como objeto proteger y velar por los intereses de los españoles que se encuentren en el extranjero, bien con carácter de residentes permanentes o bien con carácter temporal, y prestarles la ayuda que precisen en situaciones de necesidad.

No obstante, siguiendo a Xavier Martí Martí⁶, podemos distinguir las de este modo: de un lado, la protección consular es la acción que el funcionario consular está legitimado para desarrollar, ante las autoridades locales del Estado receptor, en principio a favor de sus nacionales, ya sean residentes o se encuentren oca-

⁴ Boletín Oficial del Estado, núm. 56, de 6 de marzo de 1970.

⁵ Boletín Oficial del Estado, núm. 115, de 14 mayo 2002.

⁶ Martí., Martí., X, “la actividad consular de España en el extranjero”, publicado en la Revista Electrónica de Estudios Internacionales el 11 de febrero de 2011.

sionalmente en su demarcación consular, y que han recibido un trato contrario al debido por parte de las autoridades locales⁷.

Podemos citar como ejemplos de protección consular, supuestos en que un connacional ha sido detenido de manera injusta en el extranjero, o cuando no se respetan algunos de sus derechos (por ejemplo la asistencia letrada), o se le discrimina por ser extranjero, mientras es juzgado ante los tribunales de otro Estado.

La asistencia consular, en cambio, no requiere para su puesta en marcha un acto ilícito por parte de las autoridades locales en contra de un nacional, de modo que puede llevarse a cabo sin contacto alguno con las mismas, es decir, directamente entre la Oficina Consular y el nacional español que la requiera. En ese caso hablaríamos de la llamada dimensión interna de la asistencia consular, que se manifestaría en aquellos supuestos en los que la Oficina Consular proporciona información o presta asistencia, en caso de robo o accidente por ejemplo, a un español, sin que exista, por tanto, contacto alguno con las autoridades del Estado receptor.

Por tanto, la asistencia consular se manifiesta en todos los casos en que un ciudadano de un Estado, en nuestro caso, un ciudadano español, en una situación de dificultad en el extranjero (ya sea porque ha sido víctima de un robo, u otro tipo de delito, accidente, pérdida de documentación o incluso de dinero), se dirige al consulado o sección consular correspondiente para solicitar asistencia. En estos casos, la ayuda que se le puede prestar desde las oficinas consulares puede incluir tanto apoyo moral, (para reconfortar y serenar a la víctima), información y asesoramiento (de los servicios consulares disponibles y sus procedimientos, así como del funcionamiento del país en que se encuentre), e incluso asistencia económica en algunos casos.

También existe lo que Eduardo Vilariño Pintos⁸ define como dimensión externa de la asistencia consular, es decir, aquellos casos en los que los funcionarios consulares llevan a cabo dicha asistencia interviniendo ante las autoridades locales (un ejemplo serían las gestiones de la Oficina Consular ante las autoridades sanitarias para conseguir que un connacional será intervenido quirúrgicamente, o en casos de fallecimiento, cuando los funcionarios consulares deben

⁷ Hay que diferenciar también entre la protección diplomática y la protección consular. En concreto, la protección diplomática es la invocación, por parte de un Estado, de la responsabilidad internacional de otro Estado por los daños que ha sufrido uno de sus nacionales como consecuencia de un hecho ilícito internacional de ese Estado, con el fin de hacer efectiva esa responsabilidad. A su vez, la protección diplomática exige para su puesta en marcha una serie de requisitos, (como que la persona objeto de dicha protección sea nacional del Estado protector, y que se hayan agotado previamente todos los recursos internos disponibles), que no se aplican en el caso de la protección consular. Referido en Núñez Hernández, J. y Martí Martí, X., *La función consular en el Derecho español*, 3.ª ed., Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009.

⁸ Vilariño Pintos, e., *Curso de Derecho diplomático y consular*, 4.ª ed., Madrid, Tecnos, 2011.

realizar distintos trámites ante las autoridades locales competentes tanto para la identificación del fallecido en algunos casos, como para solicitar el traslado del cadáver a su país de origen).

Por ello, la asistencia consular resulta fundamental sobre todo para aquellas personas que se encuentran en situaciones de gran vulnerabilidad, como pueden ser, los connacionales detenidos en el extranjero, los ancianos y/o enfermos, los huérfanos, los residentes en el extranjero en situación de indigencia o las mujeres víctimas de la violencia de género.

A. LA REGULACIÓN ESPAÑOLA

En el caso español, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el encargado de proteger a los españoles en el exterior, según dispone el artículo 1 del Real Decreto 342/2012 por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación⁹.

A su vez, las funciones de protección y asistencia consulares de los españoles en el extranjero están encomendadas a la Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios, a través de la red de oficinas Consulares de España en el exterior, constituida tanto por Consulados Generales, como Consulados y Secciones Consulares de las Embajadas de España en el Extranjero. En concreto, España cuenta con 181 Oficinas Consulares¹⁰ encargadas de prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior.¹¹ Se trata de una de las redes consulares más extensas entre los Estados miembros de la Unión Europea.

El artículo 15 del ya citado Real Decreto 342/2012 por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, enumera las competencias que tiene atribuida la ya mencionada Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios, entre las que destacan; la propuesta y ejecución de la política de protección de los españoles en el extranjero, con particular atención a los españoles migrantes; 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; y 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.¹²

⁹ .Boletín Oficial del Estado, núm. 36, de 11 de febrero de 2012.

¹⁰ Repartidas en 88 Consulados Generales, dos Consulados y 91 Secciones Consulares en Embajadas.

¹¹ Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, hay más de 2 millones de españoles residentes en el exterior y alrededor de 10 millones que se desplazan al exterior cada año. Referido en el informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior de 2015.

¹² Vid supra , art.15 , apartado2. a), b) y e).

A su vez, el ejercicio de dichas competencias le corresponde a la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular que depende de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios con nivel orgánico de subdirección general¹³.

Dada la amplitud de funciones que pueden enmarcarse en la protección y asistencia consulares, centraremos nuestro estudio comparativo sobre todo en la asistencia consular, y en concreto en algunas de las formas en que ésta se manifiesta, como son la asistencia a los detenidos españoles en el exterior, situaciones de necesidad (ante un robo, accidente o carencia de medios económicos), las repatriaciones y traslados de cadáveres, o también, casos de violencia de género, incidiendo especialmente en el régimen de ayudas económicas previsto en esos casos.

Del mismo modo, acotaremos nuestro análisis a ciertos países de nuestro entorno, que hemos clasificado en tres grupos; los países que siguen el modelo anglosajón, como son los Estados Unidos, Reino Unido y Australia, los países de la Europa Continental; en concreto Alemania, Francia e Italia, y finalmente el ejemplo nórdico representado por Suecia.

Una vez realizadas las cuestiones previas y fijado el objeto de nuestro trabajo, pasamos a desarrollar los distintos casos y modelos de protección y asistencia consulares en los que nos centraremos.

¹³ Vid supra, art.15, apartado 3.a).

III. LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA CONSULARES A CIUDADANOS DETENIDOS EN EL EXTERIOR

Con carácter general, quienes pueden beneficiarse de la asistencia y protección consulares son los nacionales de un Estado que, encontrándose en el exterior, se hallan en una situación de necesidad. Entre las personas más vulnerables destacan aquellos han sido detenidos en el extranjero, especialmente si se encuentran en países cuyos sistemas jurídicos no ofrecen las garantías que en países como el nuestro se consideran indispensables, y carecen, a su vez, de establecimientos penitenciarios con condiciones razonables en términos de alimentación, higiene o salubridad y seguridad.

Esta distinción es fundamental a efectos de analizar el alcance de la protección y asistencia consulares prestadas por España y el resto de países que iremos analizando, ya que las necesidades de los nacionales detenidos en el exterior irán variando en función del país en que se encuentren.

En el caso de países cuyos sistemas jurídicos y penitenciarios son similares al nuestro, como ocurre en los países que analizaremos en nuestro trabajo, las dificultades radican fundamentalmente en cuestiones relacionadas con el desconocimiento del idioma local por parte de los detenidos, las diferencias culturales o incluso jurídicas que puedan existir y la lejanía de los detenidos respecto a sus familias u otros seres queridos. En estos casos, la asistencia consular se basa sobre todo en proporcionar información acerca de sus derechos, así como del sistema legal del país en cuestión, incluyendo cuestiones relativas al traslado de presos a su país de origen para los cumplir allí la condena impuesta, en los casos previstos a tal efecto¹⁴.

En cambio, cuando los detenidos se encuentran en países que cuentan con sistemas jurídicos no homologables al de democracias avanzadas como España,

¹⁴ Téngase en cuenta que España parte en el Convenio Europeo sobre el traslado de personas condenadas de 21 de marzo de 1983 y ha concluido acuerdos bilaterales con más de treinta países.

y con establecimientos penitenciarios donde las condiciones de alimentación, higiene o salubridad y seguridad no pueden considerarse dentro de lo razonable, a las necesidades descritas en el párrafo anterior hay que añadir muchas otras, relacionadas, de un lado, con su situación jurídica, como por ejemplo el seguimiento de sus expedientes, para, entre otras cuestiones, impedir su paralización.

Por otro lado, hay que tener en cuenta las necesidades en relación a su situación personal, ya que en algunas cárceles las condiciones a las que pueden enfrentarse los presos que cumplen allí condena son muy duras, debido a problemas como el hacinamiento de presos, la situación precaria en términos de higiene y salubridad, la escasez de comida, e incluso de medicamentos o programas sanitarios que en algunos casos pueden poner en peligro la vida de los propios reos. Sin olvidar otros problemas como la corrupción entre los funcionarios de prisiones, el tráfico y el consumo de estupefacientes por parte de los internos o la falta de seguridad. En estos supuestos, la asistencia consular proporcionada es más generosa, tanto en el caso español como en la mayoría de los países de nuestro entorno, aunque con diferencias, como veremos a continuación.

No obstante, antes de pasar a analizar la regulación española en materia de asistencia consular a los detenidos españoles en el extranjero, conviene recordar lo dispuesto en el ya mencionado Convenio de Viena de Relaciones Consulares de 1963, en concreto, los apartados b) y c) de su art. 36.1 donde se recoge el deber de informar sin retraso alguno a la Oficina Consular competente cuando un nacional del Estado que envía es arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva, si éste lo solicita¹⁵, así como el derecho del funcionario consular a visitarlo si se encuentra arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales.

Estas son las líneas básicas en torno a las cuales se articula la asistencia consular que prestan los países firmantes de dicho convenio, un total de 172, entre los que se encuentra España, y que nos servirán para poder comparar los medios concretos en que los países objeto de nuestro estudio las desarrollan.

Además, en el mismo nivel que los tratados se encuentran las disposiciones de Derecho de la UE, recogidas en los Tratados constitutivos y en otras disposiciones de Derecho derivado, con especial interés para España.

¹⁵ Ahora bien, tal y como señala Eduardo Vilariño Pintos, para que el detenido pueda manifestar su voluntad de ser asistido o no por la Oficina Consular de su Estado, debe conocer la existencia de dicho derecho, por lo que ha de ser informado por la autoridad competente del Estado receptor sin dilación alguna. En relación con esta obligación destacan las sentencias del Tribunal Internacional de Justicia de 27 de junio de 2001 sobre el «Asunto La Grand» (Alemania c. Estados Unidos de América) y de 31 de marzo de 2004 sobre el «Asunto Avena y otros nacionales mexicanos» (México c. Estados Unidos de América). En ambas sentencias, el Tribunal Internacional de Justicia condenó a Estados Unidos por incumplimiento de la obligación de informar a los detenidos, sin retraso, de su derecho a ser asistidos por la Oficina Consular del Estado de su nacionalidad, así como por el incumplimiento de la obligación de comunicar las detenciones a las Oficinas Consulares competentes. Vilariño Pintos, E., op. cit., nota 5, pp. 354 y ss.

A. LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN CONSULAR PRESTADA A LOS DETENIDOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

Como recuerda XAVIER MARTÍ MARTÍ¹⁶, lamentablemente, a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno, en España no existe una ley sobre la función consular. Por consiguiente, las disposiciones que acaban configurando la base sobre la que se articula la función consular se encuentran en múltiples normas de rango legal y reglamentario. Entre estas normas, destaca, en primer lugar, el ya citado 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. Por otro lado, no podemos dejar de mencionar, en el ámbito que nos ocupa, la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero, modificada por la Orden AEC/3119/2005, de 26 de septiembre, en lo relativo a las cuantías de las ayudas periódicas a detenidos españoles internados en centros penitenciarios en el extranjero, y la Orden Circular 3/2003 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 15 de julio de 2003, sobre españoles detenidos y presos en el extranjero, que consigna en la exposición de motivos el aumento de estos casos y recomienda que, respetando las leyes del Estado receptor, los funcionarios consulares se cercioren de que los presos españoles reciban al menos un trato igual al que reciben los presos del país en el que se encuentran detenidos¹⁷.

No obstante, conviene puntualizar que desde su publicación el número de reclusos ha aumentado únicamente en un 0,85%, y de hecho en los últimos años la tendencia ha sido a la inversa, ya que en 2014 el número de presos ya había disminuido en un 14,41% respecto a 2013, y en 2015, en relación con 2013, el número de presos había descendido en un 23,68%¹⁸ según las cifras que constan en la base de datos de detenidos. A 31 de diciembre de 2015, el número de presos españoles en el exterior alcanzaba la cifra total de 1.719 presos.

	TRASLADO DE PERSONAS CONDENADAS	DE PERSONAS	N.º DE DETENIDOS 31.12.2015
Total 2015	192		1.719

Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios.

¹⁶ 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. LXV (2013). Referido pág. 51.

¹⁷ La Instrucción de Servicio 118 de 5 de abril de 2005 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre asistencia a detenidos concreta y complementa lo previsto en la citada Orden Circular.

¹⁸ Según datos proporcionados por la Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios.

Hay que tener en cuenta que la cifra mayor de presos españoles en cárceles extranjeras se encuentra en Perú (279), seguido de Francia (174), Portugal (130), y Marruecos (103). Hay, además, un número relevante de presos españoles en cárceles europeas, además de en Portugal, ya que en Italia hay 87 presos españoles cumpliendo condena y en Reino Unido la cifra alcanza los 40 presos. No obstante, el grueso se encuentra en las cárceles de América Latina, donde además de Perú, si tenemos en cuenta las cifras de otros países como Brasil (50 presos), Colombia (83), Paraguay, Bolivia y de República Dominicana nos sale un total de 528 españoles cumpliendo condena en esa región del mundo, donde en la mayoría de los casos los sistemas penitenciarios presentan unas condiciones de vida mucho peores que las de las cárceles que existen en España y en otros países de nuestro entorno.

En cuanto a nuestro análisis, en primer lugar, es necesario saber quiénes son los beneficiarios de la asistencia consular, que en nuestro caso, son, en líneas generales, aquellos nacionales españoles que se encuentran detenidos en el extranjero. De hecho, uno de los primeros pasos a cumplimentar por parte del funcionario que visite al detenido, tras haber sido informado de su detención y obtenerse la autorización correspondiente, es comprobar que ostenta dicha nacionalidad¹⁹.

Cuando se trate de dobles nacionales, el ejercicio de la protección y asistencia consulares no debería plantear ningún problema siempre que la segunda nacionalidad no sea la del Estado receptor. Sin embargo, cuando sí lo sea, y las autoridades locales plantearan objeciones, la Oficina Consular competente puede tratar de ejercer dichas funciones invocando razones humanitarias²⁰ y dentro de los límites posibles. Por último, cabe recordar que también pueden ser beneficiarios de esa asistencia los nacionales de un Estado de la Unión Europea que no tenga representación en el país de detención.²¹

Además del requisito de la nacionalidad, es necesario contar con el consentimiento del interesado, ya que en ausencia del mismo los funcionarios consulares no pueden ejercer las funciones de protección y asistencia a los ciudadanos españoles detenidos en el extranjero.²²

¹⁹ Véase lo dispuesto en la ya citada Orden Circular 3/2003 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 15 de julio de 2003, sobre españoles detenidos y presos en el extranjero.

²⁰ Núñez Hernández, J. y Martí Martí, X., *op. cit.*, nota 7.

²¹ Según el derecho otorgado por el artículo 23, apartado 2, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por el cual los ciudadanos de la Unión pueden 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. Ese artículo a su vez ha sido desarrollado por la Directiva (UE) 2015/637 DEL CONSEJO de 20 de abril de 2015 sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/C.

²² Téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 36.1 b) del Convenio de Viena sobre relaciones consulares, que establece la obligación de comunicación de la detención de un nacional del Estado que envía si el interesado así lo solicita.

Una vez vistas las condiciones necesarias para el ejercicio de la protección y asistencia consulares a los detenidos españoles en el extranjero, pasamos a analizar los elementos básicos de la misma, tal y como detalla la ya citada Orden Circular 3/2003 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Una de las cuestiones principales en las que se basa la asistencia a los detenidos son las visitas a los mismos mientras permanecen en prisión. Como vimos anteriormente, la primera visita se hace una vez se ha comunicado a nuestra Oficina Consular la detención de un español, tras haber recabado previamente su consentimiento, y solicitando en paralelo la autorización para la misma a la mayor brevedad posible, salvo si éste se opone a ello o está incomunicado por orden judicial. Además, como mencionamos antes, el Convenio de Viena sobre relaciones consulares consagra el derecho del funcionario consular a visitar a sus connacionales si se encuentran arrestados, detenidos o en prisión preventiva.

En el transcurso de esa primera visita²³, el funcionario consular, comprueba la nacionalidad del detenido y si éste no está inscrito en el Registro de Matrícula Consular, debe también facilitarle un impreso para que lo cumplimente y para poder practicar posteriormente la inscripción en el mismo²⁴.

El funcionario tiene que informarse de las condiciones en que se produjo el arresto y asegurarse de que el trato recibido fue en todo momento correcto, así como comprobar su estado de salud. Además, debe informar al detenido de sus derechos, de la pena que le puede ser impuesta y de la existencia o no de un sistema de defensa penal de oficio. En caso de que desee una defensa privada, debe entregarle una lista de abogados de solvencia y honradez reconocidas, pero desde la Oficina Consular no se le puede recomendar a ninguno en particular ni se puede participar en la relación profesional entre el abogado y el detenido. La Oficina Consular sí que puede gestionarle, si lo desea, un certificado de antecedentes penales para mitigar, en su caso, la severidad de la sentencia.

El funcionario también debe proporcionarle información sobre el régimen de visitas consulares y las ayudas económicas de las que se puede beneficiar. Además, debe pedir al detenido el nombre de las personas y/o instituciones a las que desea que se comuniquen, en su caso, su detención.

Por último, el funcionario debe informar al detenido de si existe o no un Convenio que le permita solicitar, cuando la sentencia sea firme, su traslado a España para seguir cumpliendo aquí su condena.

²³ La Instrucción de Servicio 118 de 5 de abril de 2005 establece la necesidad de que cada Oficina Consular elabore una breve nota informativa en la que figuren informaciones de utilidad para los detenidos y que debe ser entregada a los mismos en la primera visita que se realice tras su detención.

²⁴ Existe un módulo de detenidos en la aplicación Sistema Informático de Gestión Consular (SIGECO). Este módulo está operativo desde finales de 2010, y protegido por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. A su vez, la Instrucción de Servicio 378, de 26 de octubre de 1998, advierte que los datos de los presos españoles en el extranjero no pueden ser susceptibles de cesión a ningún estamento.

Cada Oficina Consular establece su régimen de visitas en función de las leyes y reglamentos locales y de las necesidades del servicio, la disponibilidad de personal, la distancia a los centros penitenciarios y el número de detenidos existente en cada uno de ellos. En aquellos países donde las condiciones de los centros penitenciarios sean peores, las visitas deberán ser más frecuentes para poder hacer entrega de ayudas económicas, alimentos o medicinas. En cualquier caso, salvo situaciones excepcionales, los detenidos que lo deseen deben ser visitados personalmente por lo menos una vez cada seis meses, con independencia de los contactos telefónicos o postales que puedan mantenerse a iniciativa suya o de la Oficina Consular.

La Instrucción de Servicio 118 de 5 de abril de 2005 establece que «el jefe de la Oficina Consular deberá visitar personalmente a los detenidos al menos una vez al año, en ocasiones especiales y cuando haya enfermedades graves»²⁵. Las visitas deben quedar reseñadas, si a ello no se oponen las leyes y reglamentos locales, en el Libro de visitas a detenidos españoles en el extranjero que debe llevar cada Oficina Consular y en el que los detenidos pueden en cada visita anotar sus sugerencias y recomendaciones, además de estampar su firma.

En el transcurso de las visitas, es especialmente importante examinar la situación jurídica de cada uno de los detenidos (su expediente puede encontrarse en fase judicial o en proceso de apelación; en caso de condena firme, el detenido ha podido solicitar algún beneficio penitenciario o el traslado a España), así como su estado de salud²⁶. Además, las visitas pueden ser utilizadas para entregar a los detenidos mensajes y correspondencia de sus familiares o materiales de lectura, entre otros²⁷.

Por último, hay que tener en cuenta que la asistencia consular se presta no sólo al detenido, sino también a su familia, a través de las oficinas consulares como los servicios centrales del Ministerio, en concreto con la Dirección Gene-

²⁵ En algunas demarcaciones consulares muy extensas, en la práctica se exime a los Jefes de las Oficinas Consulares de la obligación de visitar personalmente a los detenidos al menos una vez al año.

²⁶ En casos en que el detenido esté enfermo y en el centro penitenciario no cuenten con los medios sanitarios adecuados para su tratamiento, desde la Oficina consular se intentará facilitar los medicamentos necesarios al interesado, bien sea a través de sus familiares o allegados (que pueden enviar los medicamentos a la Oficina Consular correspondiente por valija diplomática, a través de la Subdirección General de Protección y Asistencia Consular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), o incluso mediante su adquisición local, una vez tramitado el expediente de ayuda correspondiente. Los funcionarios consulares también pueden, si la situación del detenido así lo exige, solicitar el traslado de este a un hospital para que sea atendido por un especialista. Por último, en el caso de que concurren circunstancias extraordinarias que lo justifiquen, pueden invocarse razones humanitarias para presentar una solicitud de indulto que puede ser apoyada por la Oficina Consular.

²⁷ Cuando las cárceles en la que se encuentran los presos nacionales estén muy alejadas de la ciudad en la que se encuentra la Oficina Consular, las visitas y la entrega de las ayudas mensuales pueden ser encomendadas a los agentes consulares honorarios de España o a religiosos o representantes de organizaciones no gubernamentales que se encuentren prestando sus servicios cerca del establecimiento penitenciario.

ral de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios. De este modo, si los presos consienten, la Oficina Consular mantiene informados a los familiares de estos de su situación.

Finalmente, una vez condenado, la Oficina Consular debe gestionar al detenido, si lo solicita, su traslado a España en caso de que exista un convenio sobre traslado de personas condenadas²⁸. Según los últimos datos ofrecidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en 2015 se llevaron a cabo 192 traslados de presos españoles a España.

Además de la asistencia de tipo personal y jurídico que acabamos de analizar, nuestro ordenamiento contempla una serie de ayudas económicas para los españoles que cumplen condena en el extranjero. Aunque las modalidades de las ayudas económicas de protección y asistencia serán objeto de otro epígrafe de este trabajo, como en este caso forman parte intrínseca de la asistencia general prestada a los detenidos españoles en el exterior, hemos decidido desarrollarlas en esta parte de nuestra exposición.

En primer lugar, hay que subrayar que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación cuenta con un concepto presupuestario para «Protección de españoles en el extranjero: asistencia social, evacuaciones, hospitalizaciones y repatriaciones». Dentro de esa partida presupuestaria se encuentran las ayudas económicas a los detenidos españoles en el exterior²⁹, teniendo en cuenta que al igual que ocurre, como veremos, en otros países de nuestro entorno, se prima el principio de autoayuda para reducir el paternalismo del Estado, teniendo en cuenta además las limitaciones presupuestarias existentes en general en toda la Administración española.

No obstante, España, a diferencia de otros países que estudiaremos a continuación, prevé³⁰, para el caso de ciudadanos españoles detenidos en el extranje-

²⁸Recuérdese a este respecto que como dijimos anteriormente, España es parte en el Convenio Europeo sobre el traslado de personas condenadas de 21 de marzo de 1983 y ha concluido acuerdos bilaterales con más de treinta países, siendo el país con mayor número de convenios bilaterales sobre esta materia. Estos tratados, aunque difieren ligeramente entre sí, prevén por lo general el traslado del condenado español a España para cumplir aquí su condena, aunque para ello se suelen exigir algunos requisitos como la conformidad tanto del interesado como de ambos Estados (el de condena y del que es nacional el preso), una cierta gravedad de la condena y que una parte de la misma haya sido ya cumplida en el Estado de condena.

²⁹ En concreto en 2014 se concedieron 8.085 de estas ayudas a compatriotas que cumplen pena en una cárcel extranjera, dedicando a ello un 37,2% del presupuesto total de protección de españoles. Por otro lado, dicho presupuesto contempla subvenciones a 78 instituciones asistenciales, que brindan ayuda a españoles en situación de necesidad, algunas de ellas especializadas en temas penitenciarios. La colaboración de estas organizaciones resulta muy útil para el refuerzo de los canales de comunicación entre los familiares y las autoridades consulares, así como de suministro de alimentos o medios materiales que mejoren la situación de los españoles detenidos.

³⁰ Recuérdese en este sentido la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, modificada por la Orden AEC/3119/2005, de 26 de septiembre que regula precisamente las ayudas de carácter económico y que incluye entre las mismas las ayudas a los detenidos

ro, una modalidad de ayuda económica de carácter no reintegrable, es decir, que sus beneficiarios no están obligados a devolver al Estado.

Los requisitos para poder beneficiarse de este tipo de ayuda son; de un lado ostentar la nacionalidad española, encontrarse internado en un centro penitenciario en el extranjero en prisión preventiva (en espera de juicio) o como consecuencia de una sentencia firme y estar inscrito como residente en el Registro de Matrícula Consular. Además, para la concesión de estas ayudas se precisa que las condiciones de salubridad, higiene y otras de las cárceles en las que se encuentran internos los detenidos españoles sean inferiores a las del sistema penitenciario español. ³¹ Se debe acreditar también, la falta de medios económicos que justifique la necesidad de recibir dicha ayuda³².

El carácter de la ayuda es anual, aunque se percibe de forma periódica. De hecho, el importe mensual puede llegar a los 120 euros en los países en los que las condiciones sean muy deficientes. En los casos en los que los detenidos tengan algún familiar a su cargo residiendo en la misma prisión el importe mensual puede alcanzar los 150 euros³³.

En situaciones excepcionales, (como por ejemplo, en el caso de requerirse una operación quirúrgica no cubierta por el sistema sanitario público del país en el que se encuentra el detenido español), y siempre que no puedan cubrirse dichos gastos con la ayuda mensual, cabe la posibilidad de otorgar ayudas individuales extraordinarias, las cuales, a diferencia de lo que ocurre con la ayuda mensual, tienen en principio carácter reintegrable. No obstante, en casos debidamente justificados, estas ayudas pueden convertirse en no reintegrables, algo que suele suceder precisamente con los presos y sus posibles operaciones.

Otra de las diferencias respecto a las ayudas periódicas es que las ayudas extraordinarias las pueden solicitar y en su caso recibir, todos los detenidos, incluidos los que se encuentran en países que aseguran unas condiciones de vida aceptables en los establecimientos penitenciarios.

³¹ Así lo establece la Instrucción de Servicio 225, de 11 de julio de 2002, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

³² De hecho se le entrega un formulario para solicitar su ayuda donde debe aportar datos sobre su situación familiar, laboral, así como sobre su situación económica (si recibe algún ingreso, posee una cuenta bancaria o alguna propiedad). En algunos consulados, como el de Tánger se comprueba si ha presentado la declaración de la renta en el año anterior al de solicitar la ayuda, para, en tal caso denegarle la ayuda.

³³ En principio, según la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, los jefes de las Oficinas Consulares y los Jefes de Misión Diplomática de España con Sección Consular pueden acordar la concesión de ayudas periódicas cuyo importe mensual no exceda de 120 euros, hasta un máximo anual de 1.440 euros, o 150 euros, hasta un máximo anual de 1.800 euros en el caso de detenidos con familiares a cargo residiendo en el mismo centro penitenciario. El Subdirector General de Protección y Asistencia Consular puede aprobar gastos y acordar la concesión de ayudas cuyo importe individual sea superior a 200 euros e inferior a 30.000 euros. Los gastos por un importe individual superior a 30.000 euros deben ser autorizados por el Director General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios.

Por último, el art. 5.4 de la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, contempla un tipo especial de ayudas: las ayudas para la asistencia jurídica, que se conceden a los españoles en el extranjero para los gastos de su defensa en juicio, siempre y cuando el nacional español carezca de medios y no exista en el país de que se trate un sistema de defensa de oficio equiparable al sistema español. Debido a las limitaciones presupuestarias existentes, se da prioridad a las ayudas para la asistencia jurídica en juicio penal y en aquellos casos en los que el solicitante esté acusado de un delito para el que el Ministerio Fiscal local o la acusación particular soliciten la pena de muerte.³⁴

Por último, en cuanto a la protección consular en sentido estricto para los casos de detenidos españoles en el extranjero, cabría mencionar que ésta consiste principalmente, en asegurar, por parte de los funcionarios consulares, que los presos españoles reciben por lo menos un trato igual al recibido por los presos del país en el que se encuentran detenidos. Algo, no obstante íntimamente ligado a la asistencia antes desarrollada, ya que para poder llevar a cabo funciones de protección es necesario a su vez seguir con detalle y atención la situación personal e incluso jurídica en la que se ve inmerso el español que cumple condena en el extranjero.

Una vez estudiada la regulación española sobre protección y asistencia consulares a los detenidos españoles en el extranjero, pasamos a analizar el modo en que otros países de nuestro entorno llevan a cabo esas mismas funciones.

B. EL MODELO ANGLOSAJÓN

Para un mejor estudio comparativo sobre la materia, y teniendo en cuenta las limitaciones de espacio con las que contamos, hemos decidido agrupar en un mismo epígrafe a tres países de tradición anglosajona; en concreto, Reino Unido,

³⁴ Hasta la fecha sólo hay un ciudadano español que se encuentra en este supuesto: Pablo Ibar. Para dar respuesta a esta situación y articular una asistencia apropiada, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación articuló en 2009 un sistema formal de subvenciones, (de hecho, la Asociación contra la pena de muerte “Pablo Ibar” ha recibido la totalidad de los fondos de esta subvención desde 2009), para la defensa letrada de los ciudadanos que afronten condenas de pena de muerte en el extranjero aunque el sistema de defensa de dicho país sea equiparable al nuestro, y por tanto como excepción al principio general contenido en el art. 5.4 de la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril. Este sistema de subvenciones se rige de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones 38/2003 y la Orden AEC/1586/2013, de 21 de agosto, que establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la asistencia jurídica a ciudadanos españoles que afronten condenas de pena de muerte.

La justificación de esa convocatoria de ayudas económicas radica, tal y como figura en el preámbulo de la citada Orden, en “*la propia excepcionalidad de la pena de muerte, no prevista en nuestro ordenamiento y cuya abolición universal es uno de los objetivos expresos de la política exterior del Gobierno, justifica plenamente establecer una excepción al mencionado principio general. Además, su concesión no supondrá un trato de privilegio en relación con los acusados en España, ya que esta excepción se establece para la defensa jurídica frente a una pena a la que, por inexistente en nuestra legislación, no puede enfrentarse ningún acusado en España, fuere cual fuere el delito del que se le acusa. La muy elevada cuantía del coste de una defensa jurídica de calidad en un procedimiento de esta índole hace que en pocos casos los acusados tengan recursos suficientes para costearla, lo que justifica igualmente la posibilidad de que el Estado coadyuve para sufragar la defensa jurídica*”.

Estados Unidos y Australia, que presentan además bastantes similitudes en lo que se refiere a la protección y asistencia consulares prestadas a sus ciudadanos. Tanto es así, que para no repetir los aspectos que comparten en la materia, nos centraremos principalmente en la práctica consular seguida por el Reino Unido e iremos añadiendo a la misma las particularidades que presentan los otros dos países elegidos dentro de lo que hemos denominado el modelo anglosajón³⁵.

Nos basaremos para ello, en el esquema utilizado al analizar la práctica española, es decir, los requisitos para beneficiarse de la asistencia consular, las principales manifestaciones de la misma, (incluyendo el régimen de visitas a los presos y las ayudas económicas) y finalmente, haremos una breve referencia a los supuestos de protección consular a detenidos en sentido estricto.

Partiendo como hemos dicho del ejemplo del Reino Unido³⁶, lo primero que hay que destacar es, que debido a las peculiaridades de su sistema legal³⁷, no dispone de una ley o disposición normativa de otra índole que regule las funciones consulares, por ello, para su estudio, nos hemos apoyado principalmente en un documento publicado por el gobierno británico³⁸ con el nombre de “*Support for British Nationals Abroad: A Guide*”³⁹, y que contempla el tipo de asistencia y protección consulares que el Ministerio de Asuntos Exteriores Británico se compromete a proporcionar a sus ciudadanos en el extranjero⁴⁰.

Así ocurre también en el caso de los Estados Unidos, ya que su Ministerio de Asuntos Exteriores (The US State Department) tiene publicado un documento similar en su página web⁴¹ donde se detallan con gran precisión los casos en que puede prestarse la protección y asistencia consulares, y que no obstante, carece de efectos jurídicos vinculantes⁴², y por tanto, esa protección y asistencia no son

³⁵ Sin olvidar, que los tres países toman como base, al igual que ocurre en España, el ya mencionado Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 del que también son signatarios.

³⁶ Reino Unido cuenta con 43 Consulados Generales, 22 Consulados, 94 Secciones Consulares en Embajadas y 50 en las *High Commissions de la Commonwealth*, según últimos datos disponibles; Cf. <https://www.gov.uk/government/world/organisations> (consultada el 28 de agosto de 2016).

³⁷ Téngase en cuenta que no tiene Constitución escrita y que se basa en el llamado Common Law, por lo que la casuística prima sobre el derecho positivo

³⁸ La publicación se encuentra en la web del gobierno británico; en concreto <https://www.gov.uk/government/publications/support-for-british-nationals-abroad-a-guide> (consultada el 28 de agosto de 2016)

³⁹ Traducción propia: Una guía sobre la asistencia consular prestada a los ciudadanos británicos en el extranjero

⁴⁰ De hecho, si un ciudadano británico cree que no está recibiendo la asistencia tal y como se contempla en dicho documento, puede hacer una reclamación ante el propio Foreign and Commonwealth Office, es decir ante su Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁴¹ Se trata del “Foreign Affairs Manual”(traducción propia: Manual sobre relaciones internacionales), disponible en el link: <https://fam.state.gov/FAM/FAM.aspx?ID=07FAM>, donde se detalla el modo en que los funcionarios consulares deben proporcionar protección y asistencia a sus connacionales, incluyendo cuestiones como el modo en que deben dirigirse a estos y a sus familias, el tono que deben utilizar, entre otros.

⁴² “Consular Assistance and Trial Attendance: A Comparative Examination of the American, Australian, British, Dutch and German Ministries of Foreign Affairs”, publicado por Fair Trials en 2009. (una organización no gubernamental registrada como tal en el Reino Unido). Referido en página 35.

consideradas como un derecho del ciudadano estadounidense susceptible de ser invocado frente a la Administración Americana.

El modelo australiano difiere en este sentido de los dos anteriores ya que en este país la asistencia consular se presenta como un compromiso del gobierno respecto a sus ciudadanos, y viene detallado en la llamada “The Consular Charter”⁴³, donde se encuentra la información necesaria para que los australianos conozcan el trabajo que realizan sus representaciones en el exterior y sepan lo que pueden (y sobre todo lo que no pueden), esperar de las mismas en cuanto a asistencia consular se refiere. No obstante, se trata de un documento de carácter político sin ninguna base legal, siguiendo, por tanto, los modelos de Reino Unido y los Estados Unidos.

De hecho, la carta consular australiana contempla de manera específica que no existe un derecho a la asistencia consular por lo que no debe asumirse tampoco que dicha asistencia y/o protección se materialice. Además, *ésta podría incluso denegarse* en casos en los que el interesado haya obrado de forma ilegal o imprudente, o cuando haya abusado deliberadamente de la ayuda recibida.

Una vez visto el marco legal correspondiente, pasamos a analizar los requisitos en los que se basa la protección y asistencia consulares en estos países.

En primer lugar, estas funciones se desarrollan en el caso británico conforme, al igual que en nuestro caso, al criterio de la nacionalidad. En principio, también para los supuestos de asistencia a detenidos, los beneficiarios de la misma son sólo los nacionales británicos.

Para los casos de doble nacionalidad, no se plantea ningún problema si además de la nacionalidad británica, el interesado ostentara la de un país distinto a aquel en el que se encuentra detenido. Sin embargo, si es también nacional de ese Estado, normalmente no se le otorga dicha asistencia salvo casos excepcionales en los que se acredite que el interesado se encuentra en una situación de verdadera necesidad⁴⁴, alegándose, como ocurre en el caso español, razones humanitarias para llevar a cabo la misma.

A este respecto es interesante mencionar que en el caso de Australia, aunque se rija también por el criterio de la nacionalidad, se prevé la posibilidad de dar asistencia consular a residentes permanentes en el país que no son nacionales

⁴³ Department of Foreign Affairs and Trade ‘Consular Services Charter’, June 2008, (traducción propia: Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio; “La carta de funciones consulares”). Accesible en el link: <http://smartraveller.gov.au/brochures/documents/consular-services-charter.pdf> (consultado el 28 de agosto de 2016),

⁴⁴ Uno de esos casos excepcionales serían por ejemplo aquellos dobles nacionales condenados a pena de muerte. No obstante, tal y como mencionó el Cónsul General de Reino Unido en Barcelona, Lloyd Milen, en la entrevista que le realicé el 1 de agosto de 2016 en Madrid, habrá que analizar caso por caso y tener siempre en cuenta que las leyes o autoridades del país donde se encuentre el detenido no planteen ninguna objeción al respecto.

australianos, algo que no ocurre en el caso británico. No obstante, esa asistencia excluye las ayudas financieras que están reservadas únicamente a los australianos. Estados Unidos, por su parte, también prevé, aunque solamente en ciertos casos, la posibilidad de otorgar asistencia y protección consulares a residentes permanentes que no ostentan la nacionalidad americana.

Por último, Reino Unido otorgará protección y asistencia consulares a los ciudadanos de la UE⁴⁵ y de la Commonwealth cuando sus países no estén representados ante un tercer país donde sí lo esté Reino Unido. Australia, por su parte, tiene firmado un memorándum de entendimiento en estos mismos términos con Canadá⁴⁶.

Una vez analizado el requisito de la nacionalidad, pasamos a estudiar el fondo de la cuestión, es decir, cómo prestan estos países la asistencia consular a sus nacionales detenidos en el extranjero.

En primer lugar, y tras conocer que uno de sus nacionales ha sido arrestado⁴⁷, los funcionarios consulares británicos tratarán de ponerse en contacto con el interesado en el plazo de 24 horas desde haber sido informados de esa detención⁴⁸.

En cuanto a la periodicidad de las visitas, Reino Unido también diferencia entre países en función del sistema jurídico y *penitenciario del que dispongan* y por tanto de las condiciones en las que puedan encontrarse los presos británicos que allí se encuentren. En cualquier caso, la norma general es que se les visite al menos una vez al año, salvo casos de especial necesidad que requieran mayor frecuencia de las visitas. Sin embargo, en países con sistemas jurídicos y penitenciarios similares a los de Reino Unido, como los europeos, la práctica habitual es que sólo haya una visita al año, salvo circunstancias especiales.

La Administración americana también contempla que el primer contacto con el detenido se haga dentro de las 24 horas desde que se conoció dicha detención. Recoge a su vez, que el número mínimo de visitas sea una cada seis meses⁴⁹, sin embargo la frecuencia puede variar en función de tres criterios; el estado de necesidad del interesado, las condiciones de la cárcel en la que se encuentre y finalmente, la propia seguridad del funcionario consular. Por último, cabe mencionar que los Estados Unidos tienen previsto un sistema de visitas a cargo de ciudadanos norteamericanos (de forma individual o a través de Organizaciones No

⁴⁵ Al menos hasta la fecha, téngase en cuenta el Brexit o salida de Reino Unido de la Unión Europea que dejaría sin efecto esa disposición.

⁴⁶ Véase <https://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/consular/framework/canada-australia> (consultada el 28 de agosto de 2016)

⁴⁷ Tal y como dispone el ya citado Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

⁴⁸ El plazo de 24 horas es para el primer contacto que puede ser por teléfono, existiendo un plazo de 48 horas normalmente para proceder a la primera visita al detenido, según las palabras del Cónsul General de Reino Unido Lloyd Milen en la ya mencionada entrevista.

⁴⁹ Australia por su parte no contempla un número mínimo de visitas, ni un plazo para el primer contacto, solamente establece que este se haga con la mayor brevedad posible

Gubernamentales) que sin trabajar directamente para la Administración actúan como guardianes⁵⁰ y se encargan de visitar a los detenidos, conocer su estado e incluso hacerles llegar correo, en casos en que los centros penitenciarios están en lugares muy alejados de las Oficinas Consulares correspondientes⁵¹.

En el curso de la primera visita, el funcionario consular británico hace entrega al detenido de lo que se denomina el ‘prisoner’s information pack’⁵², es decir, un folleto o documento donde se recoge la información básica sobre el sistema legal y penitenciario del país en que se encuentra detenido. Esta documentación se prepara en cada Oficina Consular que tiene Reino Unido en el mundo por los propios funcionarios consulares con ayuda de las embajadas y asesores legales del país receptor para asegurar que lo allí descrito se corresponde con la realidad del país en cuestión⁵³. Además, se hace entrega al detenido, al igual que ocurre en nuestro caso, de una lista de abogados así como de una de intérpretes⁵⁴ por si desconocieran el idioma del país receptor⁵⁵. En el caso australiano, no obstante, sólo se proporcionan listas de abogados, no de intérpretes, sin que ello suponga que aquellos vienen recomendados por el consulado⁵⁶.

Otra de las cuestiones relacionadas con el régimen de visitas, es la asistencia personal e incluso financiera a los presos. En el caso británico, se contempla la posibilidad de ayudar a los familiares y amigos de los detenidos a hacerles llegar a estos bienes o incluso dinero. No obstante este servicio no es gratuito⁵⁷, y depende también del país en el que el preso esté cumpliendo condena⁵⁸, es decir,

⁵⁰ (traducción propia de Wardens)

⁵¹ Puede considerarse como un sistema similar al que practica España a través de los cónsules honorarios, e incluso otras redes asistenciales complementarias, y es también, un modelo que podría usarse por países como Australia donde de hecho se alega la falta de una tupida red de representaciones como causa de la dificultad para visitar en ocasiones a los nacionales detenidos en el exterior,

⁵² Traducción propia: Información básica para el detenido.

⁵³ A efectos comparativos, la información del “prisoner’s information pack” puede asimilarse a lo dispuesto en nuestra Orden Circular 3/2003 sobre asistencia a detenidos, respecto a las cuestiones básicas que los funcionarios consulares tienen que transmitir al detenido en la primera visita, es decir, básicamente toda la información disponible sobre el sistema legal y penitenciario del país en el que se encuentre, así como la lista de abogados y/o traductores (estos últimos sólo si así lo solicita).

⁵⁴ Los funcionarios consulares estadounidenses también proporcionan ambas listas a sus nacionales detenidos.

⁵⁵ Esas listas no suponen ninguna recomendación en concreto por parte de la Administración británica, que no puede interferir en la defensa del detenido, no obstante se actualizan por los funcionarios anualmente teniendo en cuenta la experiencia de otros detenidos.

⁵⁶ De hecho, en este caso las listas vienen de la BAR association list y aunque se actualizan también cada año, no cabe que se supriman de la lista alguno de los nombres porque haya habido alguna queja por parte de un cliente australiano ya que se considera impropio por parte del gobierno australiano.

⁵⁷ Hasta una cantidad de 200 libras mensuales no se cobra ese servicio pero si se excede de la misma sí.

⁵⁸ En el caso por ejemplo de España, es decir, cuando un ciudadano británico cumple condena en una cárcel española, no se permite que los funcionarios consulares de su país le hagan llegar directamente libros, medicamentos ni dinero, tal y como nos contó el Cónsul General de Reino Unido en España Lloyd Milen, en nuestra entrevista.

lo más habitual es que se realice en países donde, por la escasez de medios o de recursos que allí existe, sea difícil el envío postal o incluso su adquisición directa por parte del preso.

Ocurre igual en el caso de Estados Unidos, ya que este país prevé en algunas ocasiones que se pueda otorgar asistencia sanitaria e incluso que se proporcionen alimentos si uno de sus ciudadanos sufre un problema de salud y el sistema sanitario del centro penitenciario en que se encuentra no cubre esos cuidados. En estos casos se intenta proporcionar dicha asistencia de forma gratuita, pero cuando se trata de medicamentos, el Ministerio de Asuntos Exteriores norteamericano actuará en última instancia (cuando se compruebe que ni familiares ni amigos pueden costear dichos gastos) y mediante un préstamo, es decir, el importe de los mismos deberá reembolsarse al Tesoro.⁵⁹

El sistema de préstamos también se usa en el caso de Australia, a través del “Prisoner Loan Scheme”⁶⁰ con más de 25 países para proporcionar asistencia financiera a los detenidos para que estos puedan cubrir sus necesidades básicas. Este mecanismo podría asimilarse a las ayudas extraordinarias que contempla nuestro ordenamiento y que también son reintegrables, aunque a diferencia de lo que ocurre en España, en el caso de Australia es la norma general, puesto que no existe una modalidad de ayudas económicas periódicas no reintegrables para detenidos en países con sistemas penitenciarios cuyas condiciones (de salubridad, higiene, o incluso seguridad) no son homologables a los nuestros.⁶¹

Para poder optar a uno de esos préstamos, es necesario, en primer lugar que el interesado se encuentre en uno de los países para los cuales se contempla dicho sistema de préstamos,⁶² y una vez que se comprueba que se trata de uno de esos países, no es necesaria la autorización de los servicios centrales de su Ministerio de Asuntos Exteriores para la concesión del préstamo. Además, se exigen una serie de requisitos, como que el interesado sea nacional australiano (si es un doble

⁵⁹ Destaca, en este sentido, la proliferación en los últimos años de programas conjuntos del Departamento de Estado Norteamericano con varias Organizaciones No Gubernamentales para distribuir medicamentos a presos americanos en el extranjero, de forma que éstas se encargan de conseguir los mismos y los funcionarios consulares se los hacen llegar a los presos. Estos datos provienen del Estudio comparativo sobre asistencia consular y jurídica (traducción propia de Consular Assistance and Trial Attendance: A Comparative Examination of the American, Australian, British, Dutch and German Ministries of Foreign Affairs), publicado en 2009 por Fair Trials International, (una organización no gubernamental registrada como tal en el Reino Unido). Vid *supr*.

⁶⁰ (Traducción propia; sistema de préstamos para presos).

⁶¹ Según el ya citado estudio comparativo (*vid supr*) ese sistema solo se encuentra también en Holanda; 30euros al mes para presos fuera de la UE, incluye Canadá y usa por el coste de las llamadas de teléfono.

⁶² Según la información del Ministerio de Asuntos Exteriores australiano eso países son: Argentina, Benín, Bolivia, Brasil, Birmania, Camboya, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, India, Indonesia, Kenia, Laos, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Qatar, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos, Vanuatu, Vietnam y Zimbawe.

nacional es necesario comprobar que no recibe ninguna ayuda del Estado de su otra nacionalidad), así como que la condena impuesta a este sea superior a seis meses, y, finalmente, que pueda acreditar que no dispone de medios económicos para cubrir sus necesidades básicas.⁶³ Por último, se le debe informar de que los préstamos deben devolverse (normalmente se da un plazo de seis meses desde la puesta en libertad del beneficiario del mismo).

Para asegurar su devolución, las autoridades australianas pueden confiscarle su pasaporte⁶⁴ (si sigue en vigor cuando salga de prisión), o negarse a renovarle el mismo, hasta que pague el dinero que debe, teniendo en cuenta que las autoridades australianas pueden perseguir al deudor incluso a través de los tribunales para ejecutar la deuda.

Por último, el importe de los préstamos variará en función de cada caso, teniendo en cuenta las necesidades del interesado, no obstante se prevé un importe máximo de 125 dólares australianos al mes para cubrir necesidades básicas del detenido,⁶⁵ así como un máximo de 100 dólares australianos al mes para gastos médicos.

Reino Unido no contempla ni siquiera el sistema de préstamos⁶⁶, sino que se apoya en el trabajo de organizaciones no gubernamentales⁶⁷ que son las que se ocupan de dar asistencia de primera necesidad a los ciudadanos británicos encarcelados en el exterior que lo necesitan.

Por último haremos un breve apunte sobre la protección consular en sentido estricto en estos casos. Los tres países siguen unas pautas similares a las nuestras, es decir, en casos en los que sus ciudadanos reciban un trato discriminatorio o contrario a los estándares básicos aceptados internacionalmente, pueden actuar en defensa de aquellos frente a las autoridades locales⁶⁸.

⁶³ A estos efectos existe un formulario del que se le hará entrega para que rellene toda la información necesaria para que los funcionarios consulares puedan comprobar que verdaderamente necesita dicha asistencia financiera.

⁶⁴ Según lo dispuesto en la propia normativa australianas; en concreto en la Ley sobre pasaportes australianos (traducción propia de Australian Passports Act 2005).

⁶⁵ En circunstancias excepcionales, cuando se demuestre que el detenido no tiene otro medio de conseguir más fondos, y con la ayuda mensual no le alcanza para cubrir dichas necesidades, se podría solicitar un incremento de esa ayuda.

⁶⁶ Aunque según el Cónsul General de RU en Barcelona, Lloyd Milen, sí cabría excepcionalmente dar alguna ayuda de carácter económico para cubrir las necesidades básicas de lo que se denomina el “comfort pack” pero no es lo habitual, y en cualquier caso se trata siempre de ayudas reintegrables.

⁶⁷ Las más conocidas son PrisonersAbroad (<http://www.prisonersabroad.org.uk/>, consultado el 28 de agosto de 2016), y Fair Trials (<https://www.fairtrials.org/>, consultado el 28 de agosto de 2016).

⁶⁸ Reino Unido exige para ello, al igual que los otros países anglosajones, contar con el consentimiento del detenido. Por último, respecto a los condenados a pena de muerte, no hay información disponible a tal efecto, ni siquiera el Cónsul General de Reino Unido conocía que existiera un sistema de ayudas específico, aunque presumiblemente se pudiera tratar como un caso excepcional y por tanto tenerlo en cuenta a la hora de proporcionar la asistencia requerida, pero sin olvidar que el régimen de ayudas se basa en ayudas excepcionalmente concedidas y en cualquier caso de carácter reintegrable.

C. LA PRÁCTICA CONSULAR EN PAÍSES DE LA EUROPA CONTINENTAL

Tras conocer el modelo anglosajón, vamos a centrar nuestro estudio ahora en tres países europeos muy cercanos, no sólo desde el punto de vista geográfico, sino también jurídico, a España. En concreto analizaremos la práctica desarrollada en el ámbito consular por Alemania, Italia y Francia, siguiendo el mismo esquema que hemos utilizado con los países estudiados en el epígrafe anterior, y tomando como punto de partida el modelo alemán.

1. El modelo alemán

Alemania⁶⁹, a diferencia de los casos ya analizados, sí dispone de una ley que regula específicamente la función consular, en concreto se trata de; ‘Law on Consular Officers, their Functions and Powers’ (Consular Law) of 11 September 1974⁷⁰. Es por ello además, que constituye el único caso de los vistos hasta ahora donde la asistencia consular se concibe como un derecho legalmente protegido.

La ley consular alemana detalla los casos de asistencia, además de definir la misma en un sentido amplio, incluyendo en esa definición el ejercicio de la protección consular.⁷¹ En dicha ley también encontramos una referencia explícita a la asistencia a detenidos. En concreto, su artículo 7 prevé lo siguiente, (cita literal):

*“Consular officers shall care for Germans remanded in custody pending trial or serving a prison sentence within their consular district and especially provide them with legal protection if so required by such persons”*⁷².

No obstante, hay algunos aspectos sobre el desarrollo de la misma que no están contemplados en la ya citada Ley consular alemana⁷³.

⁶⁹ Alemania cuenta con 61 Consulados Generales y Consulados, 80 Secciones Consulares en Embajadas y 345 Consulados Honorarios, según los datos publicados por su ministerio de Asuntos Exteriores Cf. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Laenderinformationen/03-WebseitenAV/Uebersicht_node.html. (Consultada el 28 de agosto de 2016).

⁷⁰Traducción propia: “Ley que regula las Oficinas Consulares, sus funciones y competencias”. Publicada en (Federal Law Gazette I p. 2317),(Federal Law Gazette III 27-5), y modificada por “ the Marriage Act of 4 May 1998” (traducción propia; ley matrimonial de 4 de mayo de 1998), publicada en (Federal Law Gazette I p. 833, 841) 11 September 1974.27-5

⁷¹ Así, el párrafo tercero del art.5 de la citada ley consular (vid supr) establece lo siguiente: “ (...) Assistance may also consist of legal protection” (traducción propia: la asistencia consular podrá consistir también en proporcionar protección legal” ; téngase en cuenta que hemos calificado esa protección legal como protección consular en sentido estricto, siguiendo lo expuesto anteriormente en este trabajo.

⁷² Traducción propia: “Los funcionarios consulares asistirán a los ciudadanos alemanes de su demarcación consular, que se encuentren en prisión, a la espera de juicio o cumpliendo condena, y, en particular, les proporcionarán asistencia legal si así lo requieren”.

⁷³ Por ello ha sido de gran utilidad la entrevista telefónica que mantuve con la Cónsul General de Alemania en Madrid, Annett Greiner-Köz, el 27 de julio de 2016.

Una de las cuestiones que sí contempla la ley son los criterios para ser beneficiario de dicha asistencia⁷⁴, los cuales se aplican también en supuestos de detención en el extranjero. En primer lugar, y siguiendo el ejemplo de los países ya analizados, los funcionarios consulares deben prestar asistencia consular a los alemanes que residan en su demarcación consular⁷⁵.

No obstante, en el caso de tratarse de dobles nacionales con residencia permanente en el Estado receptor cuya nacionalidad también ostentan, en principio, la asistencia se dejaría en manos de las autoridades locales salvo circunstancias especiales. También en algunos casos cabe que se beneficien de dicha asistencia los extranjeros con residencia permanente en Alemania⁷⁶, los familiares de estos o de ciudadanos alemanes⁷⁷.

Por último, como ocurre con nuestro país, el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán otorga dicha asistencia a nacionales de países de la Unión Europea en los países en los que sus Estados no estén representados.

Por otro lado, a la hora de prestar las funciones de protección y asistencia consulares se tiene en cuenta la legislación del país y la condiciones en que se encuentre el interesado, por ello, se examina caso por caso para ver cómo pueden llevarse a cabo a las mismas. Se prevé, por último⁷⁸, la posibilidad de denegar la asistencia a alguien que abusó de la misma en el pasado salvo que con ello se ponga en peligro su vida.

El contenido de la asistencia prestada a los detenidos en el extranjero varía también en función del país en que se encuentren. No obstante, se prevé que el número de visitas sea de al menos una al año, aunque esa frecuencia puede variar también dependiendo de cada caso⁷⁹.

En la primera visita, los funcionarios consulares entregan al detenido un folleto con toda la información sobre el sistema legal local así como sobre las formas en que pueden recibir asistencia legal. Dicha información le llega a las representaciones a través de abogados locales que colaboran con las embajadas de Alemania en el exterior.

⁷⁴ En concreto estos vienen regulados en el artículo 5 de la ya citada ley consular alemana (vid suprà).

⁷⁵ Alemania no tiene un Registro de Matrícula Consular como tal sino una "lista de Precaución ante Crisis" (Traducción propia de *Krisenvorsorgeliste*), en la que pueden inscribirse, de manera voluntaria, todos los alemanes que estén en la circunscripción, de manera temporal o permanente en base a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley Consular Alemana. La lista tiene el nombre de "ELEFAND" y el ciudadano alemán puede inscribirse por Internet, con una cuenta de correo y contraseña, en este enlace (<https://elefand.diplo.de/elefandextern/home/login!form.action>). En principio es sólo para casos de urgencia, pero también se usa para mandar otra información consular importante.

⁷⁶ Como vimos en el epígrafe anterior, Australia también contemplaba esos supuestos.

⁷⁷ El párrafo segundo del artículo 5 de la Ley consular alemana exige para ello que esos familiares convivan con el interesado o lo hayan hecho durante un período de tiempo razonable para poder beneficiarse de dicha asistencia.

⁷⁸ Vid suprà párrafo 7.

⁷⁹ Así nos lo transmitió la Cónsul General alemana en la citada entrevista.

También se proporciona una lista de abogados que tengan alguna relación con Alemania (como por ejemplo, que hablen alemán o hayan llevado algún caso a clientes alemanes), sin ser por ello recomendados por las propias oficinas consulares. También se puede proporcionar una lista de intérpretes. En principio no se costean los gastos de defensa ni de traducción, no obstante sí podrían cubrirse en casos en los que el beneficiario de la asistencia se enfrentase a una condena de pena de muerte.

Por regla general, la asistencia consular a detenidos no incluye ayudas económicas o de otra índole (como por ejemplo comida, o medicamentos) salvo que éstas no puedan ser proporcionadas por la prisión, y el detenido tampoco pueda conseguirlas por otros medios (a través de sus familiares, amigos u organizaciones no gubernamentales). En estos casos las ayudas provienen de las autoridades locales alemanas del lugar de residencia del interesado, es decir, se trata de un sistema de asistencia social descentralizado, por lo que, a diferencia de lo que ocurre en España, no existe un presupuesto específico del Ministerio de Asuntos Exteriores para casos de protección y asistencia consulares, sino que son las entidades locales las que harían frente a dichos gastos⁸⁰.

Las oficinas consulares, cuando otorgan una ayuda, en casos excepcionales y como último recurso, tiene siempre carácter reintegrable. No hay tampoco un sistema de ayudas económicas periódicas como el que contempla nuestra legislación, sino que únicamente cabría solicitar una ayuda para casos donde las condiciones del sistema penitenciario no fueran homologables a las de Alemania. De nuevo, esa ayuda, aunque se solicite a través de los funcionarios consulares, la conceden las autoridades locales alemanas que son también quienes deciden otorgarla o no en función de cada caso, teniendo en cuenta además que se trataría de una ayuda social no reintegrable.

Por último, cabe solicitar también a través de las embajadas y/o consulados, una ayuda económica para la asistencia jurídica que de nuevo otorgarían las autoridades locales atendiendo a las circunstancias del caso.

En cuanto a la protección consular en sentido estricto a los detenidos alemanes, ésta, como hemos visto se contempla de manera específica en su ley consular, y se refiere, como vimos respecto a los países de tradición anglosajona, a la posibilidad de actuar ante las autoridades del país receptor, en los casos en que un connacional alemán sea tratado de forma discriminatoria o no se respeten los estándares mínimos aceptados por la comunidad internacional en su conjunto.

⁸⁰ Referido por la Cónsul General, *vid suprà*

2. El sistema italiano

Italia⁸¹, por su parte, también tiene una norma que regula de manera específica las funciones consulares, en concreto se trata del Decreto Legislativo del 3 de febrero de 2011 que lleva por título; “Ordinamento e funzioni degli uffici consolari”⁸².

A su vez, existe, como en nuestro ordenamiento, una Orden Circular⁸³ que regula en este caso la asistencia consular prestada a los italianos en situación de indigencia y prevé, en concreto, los criterios de concesión y modalidades de ayudas económicas de subsistencia.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación⁸⁴ además de contar con una sección sobre la asistencia consular en su página web⁸⁵, inauguró en 2012 un portal de internet con información específica en materia consular para un mejor y más rápido acceso a la misma que permitirá, cuando esté completamente implantado en todas las representaciones de Italia en el exterior, realizar algunos de los trámites consulares a través de internet, y por tanto, sin tener que desplazarse hasta la oficina consular correspondiente⁸⁶.

En el caso de la asistencia a ciudadanos italianos detenidos en el extranjero⁸⁷, no existe una disposición específica en el ya citado Decreto Legislativo de 3 de febrero de 2011 que regula las funciones consulares, sino que este únicamente se refiere, en su capítulo III, (donde recoge las funciones de protección y asistencia consulares), a supuestos de repatriaciones y ayudas económicas. No obstante, las ya citadas páginas web sí recogen, aunque de manera general, los puntos en los que se basa esa asistencia a detenidos, por ello hemos tenido que

⁸¹ Italia, según últimos datos del Ministerio de Asuntos Exteriores, cuenta con 80 Oficinas consulares, teniendo en cuenta que desde 2012 hasta finales de 2014 se cerraron un total 13, aunque en 2015 se abrió, en cambio, un nuevo consulado en Erbil (Iraq), fruto del proceso de reorganización de la administración italiana en el exterior que se está llevando a cabo.

⁸² Se trata del Decreto Legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, (traducción propia: “Clasificación y funciones de las oficinas consulares”), publicado en la Gazzetta Ufficiale (traducción propia; Boletín Oficial) n. 110 del 13-5-2011.

⁸³ Nos referimos a la Circolare n. 6 L/II/ 1, della Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie del Ministero Degli Affari Esteri; Roma, 11 giugno 2001, (Traducción propia: Circular n.6 de la Dirección General de italianos en el exterior y política migratoria, del Ministerio de Asuntos Exteriores; Roma, 11 de junio de 2001.

⁸⁴ Traducción propia del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

⁸⁵ Cuyo link es el siguiente: http://www.esteri.it/mae/it/italiani_nel_mondo/serviziconsolari/ (consultada el 23 de agosto de 2016)

⁸⁶ Nos referimos a la página web; www.serviziconsolarionline.esteri.it (consultada el 20 de agosto de 2016).

⁸⁷ Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Italiano, en su anuario estadístico de 2015, en 2014, el número de italianos detenidos en el extranjero era de un total de 3309, de los cuales, 36 estaban a la espera de ser extraditados a Italia, 2602 en espera de juicio, y 671 estaban ya cumpliendo condena. La mayor parte de los mismos se encuentran en cárceles de países de la Unión Europea, en concreto 2610 si tenemos en cuenta las distintas categorías.

completar esa información con la que nos han facilitado desde la embajada de Italia en España⁸⁸.

De ese modo podemos señalar como cuestiones claves de la asistencia consular a italianos detenidos en el extranjero, en primer lugar, que dicha asistencia se confiere a los ciudadanos italianos aunque ostenten también la nacionalidad del Estado en el que han sido detenidos, porque se les sigue considerando italianos⁸⁹.

Existe, además, como ocurre en el caso español, un registro para los italianos que residen en el extranjero⁹⁰, cuya inscripción es obligatoria y además imprescindible para poder optar a las ayudas económicas para residentes que analizaremos a continuación. Para el caso de italianos detenidos no inscritos en ese registro, una vez que son visitados por los funcionarios consulares se les insta a que lleven a cabo su inscripción, que no obstante dependerá de la voluntad del propio interesado.

En cuanto al régimen de visitas, por norma general se establece un mínimo de dos visitas anuales, aunque el número puede variar en función de las necesidades del preso, las condiciones de la prisión que se encuentre o incluso las posibilidades y medios de los funcionarios consulares.⁹¹

La asistencia consular a detenidos comprende, como en la mayoría de los casos ya analizados, cuestiones en materia de asistencia legal, es decir, proporcionar una lista de abogados⁹² y de intérpretes si es necesario. También se puede asistir al detenido manteniendo contacto con sus familiares, incluso haciéndole entrega de material de lectura, ropa, o alimentos que le quieran hacer llegar en casos de necesidad y siempre que a ello no se opongan las autoridades locales.

Existen también acuerdos con instituciones asistenciales⁹³ para que proporcionen ropa o medicamentos a los italianos presos que no tengan familia ni re-

88 En concreto mantuvimos una entrevista con la Jefa de la Cancillería Consular (o Sección Consular) de la Embajada de Italia en España; Gilda Santangelo, el 23 de agosto de 2016, en la propia Cancillería.

89 No obstante, en estos casos se deberá tener en cuenta las limitaciones que puedan existir dependiendo del país del que se trate.

90 Nos referimos al Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.); (traducción propia: Registro de italianos residentes en el extranjero), constituido en base a la ley de 27 de octubre de 1988, n.470 y que contiene los datos de los ciudadanos italianos que llevan residiendo en el extranjero durante un periodo superior a un año. Este registro es gestionado por los ayuntamientos a partir de los datos e información procedentes de los Consulados y Secciones Consulares italianas en el extranjero. Según dispone el artículo 6 de la ya citada Ley 470/1988 la inscripción es un derecho y a la vez un deber de todo ciudadano, y constituye, además, el requisito indispensable para poder disfrutar de algunos servicios consulares, como poder votar en el exterior, renovar el pasaporte o el carnet de conducir, entre otros.

91 De hecho, en demarcaciones consulares muy extensas, se suele recurrir a los cónsules honorarios para que sean estos quienes lleven a cabo las visitas en algunos de los establecimientos penitenciarios comprendidos en el territorio de dicha demarcación.

92 Las listas, que son confeccionadas por las propias oficinas consulares, suelen incluir a abogados italianos o que hablan italiano, además se exige una serie de requisitos para poder formar parte de las mismas. Son además abogados privados cuyos honorarios deben pagarlos los interesados.

93 Como por ejemplo en España con la sociedad italiana de beneficencia. Para más información consultar su página web: <http://www.beneficenzaitaliana.es/2011/>. (Consultada el 28 de agosto de 2016).

cursos económicos para poder conseguir esos bienes por sus propios medios. En principio, las oficinas consulares no hacen de intermediarios entre las familias y los ciudadanos detenidos para el envío a estos últimos de dinero, sino que el medio más habitual de entrega es a través de servicios postales como Western Union o incluso directamente al centro penitenciario⁹⁴.

Respecto a la asistencia económica, la normativa italiana en la materia prevé un doble sistema basado en subsidios y préstamos⁹⁵. Los primeros se refieren a ayudas económicas no reintegrables que se conceden a los ciudadanos italianos residentes en el extranjero que acrediten la falta de medios económicos según una serie de criterios cuyo cumplimiento será examinado caso por caso por las distintas oficinas consulares italianas en el exterior⁹⁶.

El sistema de préstamos, por su parte, está previsto para el caso de ciudadanos italianos residentes en Italia pero que se encuentran temporalmente en el extranjero y se enfrentan allí a una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Es importante esa distinción porque opera también en casos de ciudadanos detenidos en el extranjero, ya que de un lado se prevé la posibilidad de otorgar ayudas económicas para la asistencia legal de los mismos, (costas del juicio, honorarios de los abogados, por ejemplo), en forma de subsidio, y por tanto no reembolsables, para casos de especial gravedad (como por ejemplo un condenado a pena de muerte) siempre y cuando se trate de italianos residentes en el extranjero en situación de indigencia, y por otro lado, si se trata de residentes en Italia, únicamente cabría solicitar un préstamo para cubrir dichos gastos.

En cualquier caso, las oficinas consulares, antes de otorgar dichas ayudas, deben comprobar que el interesado no tiene ningún familiar en Italia que pueda hacerse cargo de dichos gastos.

Por último, fuera de los casos de asistencia legal a detenidos, se prevé la posibilidad de otorgar ayudas económicas para cubrir las necesidades básicas de los

94 En caso de que existieran dificultades para efectuar el envío, desde el consulado se pondrían en contacto con el centro penitenciario para tratar de encontrar alguna solución al respecto. Por tanto la asistencia se extiende también a los familiares de los ciudadanos italianos que se encuentran cumpliendo condena en el extranjero.

95 Es importante resaltar que en Italia, al igual que en España, y a diferencia de lo que vimos en los países analizados hasta ahora, si existe, por tanto, un presupuesto específico del Ministerio de Asuntos Exteriores para la asistencia económica a nacionales que se encuentran en el exterior, cuya gestión se basa en lo dispuesto en la antes citada Circular n.6 L/II/1 de 11 de junio de 2001. No obstante, parte del contenido de esa Orden Circular ha sido modificado en 2011 por el Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri, (1 febbraio 2010, n. 54 in Gazz. Uff., 13 aprile, n. 85) a norma dell'articolo 6 della legge 18 giugno 2006, n. 69. Traducción propia: Reglamento que regula la normativa en materia de autonomía financiera y de gestión de las representaciones diplomáticas y consulados de I categoría del Ministerio de Asuntos Exteriores.

96 Analizaremos más en profundidad en el epígrafe dedicado a la asistencia económica, la tipología de ayudas que contempla la ya citada Circolare n.6 L/II/ 1, de 11 de junio de 2001 sobre asistencia económica a nacionales en situación de pobreza que se encuentran en el extranjero.

presos (incluyendo la falta de alimentos o de bienes de primera necesidad. Todas estas ayudas se rigen por el principio de excepcionalidad, y por tanto no se trata de ayudas periódicas.

No obstante, analizaremos con más precisión el régimen de ayudas económicas más adelante.

Los funcionarios consulares también pueden intervenir para que el condenado, si existe ya una sentencia firme, sea trasladado a Italia a cumplir dicha condena en caso de que se encuentre en un país firmante de la Convención de Estrasburgo de 1983 sobre traslado de personas condenadas⁹⁷ o de otro tratado bilateral firmado por Italia sobre la materia.

Por último, se prevé que las oficinas consulares, en determinados casos, y por razones humanitarias, soliciten el indulto para el interesado, pero en ningún caso se permite que intervengan en el juicio en defensa de sus nacionales ni tampoco que se hagan cargo de los gastos del proceso judicial en que estos se vean inmersos, salvo que se trate de beneficiarios de algún tipo de ayuda de las analizadas anteriormente.

3. La práctica consular francesa

Francia⁹⁸ sigue un modelo de protección y asistencia consular a detenidos en el extranjero muy similar al de Alemania e Italia, por lo que nos centraremos en resaltar sólo aquellos aspectos en que difiera de ambos.

En primer lugar, en este caso hay que destacar que no hay ninguna disposición específica sobre la materia, ya que a pesar de que Francia cuenta con una ley de acción exterior⁹⁹, ésta no se refiere en ninguno de sus artículos al papel de las oficinas consulares. Según la información que nos transmitieron desde su Consulado General en Madrid¹⁰⁰, las normas de actuación en la materia se rigen por instrucciones internas del propio Ministerio, es decir, disponen de un sistema similar al nuestro a través de las órdenes circulares e instrucciones de servicio.

⁹⁷ Italia es parte del mismo desde 20/03/1984, Alemania, por su parte también lo es desde el 21/03/1983.

⁹⁸ Francia cuenta con 921 Consulados Generales y Consulados, 133 Secciones Consulares en Embajadas y aproximadamente unos 500 Consulados Honorarios según 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/> (Consultada el 28 de agosto de 2016).

⁹⁹ LOI n.º 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat (1) (traducción propia; ley de acción exterior del Estado), NOR: MAEX0912977L, Version consolidée au 16 mai 2016 (traducción propia; versión consolidada de 16 de mayo de 2016).

¹⁰⁰ En concreto mantuvimos una entrevista con la Cónsul Adjunta del Consulado General de Francia en Madrid, Sylvie Playout, encargada a su vez de asuntos sociales el día 24 de agosto de 2016, en la sede de dicho consulado en Madrid.

Sí existe, en cambio, un decreto legislativo¹⁰¹ sobre asistencia y protección consular prestada por las misiones diplomáticas y oficinas consulares francesas a nacionales de otros países de la UE que no cuenten con representación ante un tercer país donde Francia sí la tenga^{a.102} En la misma, viene incluida la asistencia consular a detenidos, aunque no se especifica la forma en que ésta se desarrolla, sino que se establece únicamente que cuando la asistencia consular en general se preste a nacionales de otros países de la UE, ésta debe contar con el consentimiento del Estado de su nacionalidad, (en concreto cuando se trate de dar ayudas de carácter económico) y además, los gastos en los que incurran las misiones diplomáticas y/o consulados franceses deben ser reembolsados por parte de los Estados cuyos nacionales se hayan beneficiado de dicha asistencia.

Por su parte, Francia dispone de diversas publicaciones en internet sobre sus servicios consulares como el “Livret du Français à l'étranger”¹⁰³, “L'action consulaire”¹⁰⁴, o más en concreto, para cuestiones relativas a la asistencia a detenidos en el exterior destaca el apartado dedicado a la misma en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación francés¹⁰⁵.

El sistema francés es similar al italiano ya que también prevé la existencia de un registro para franceses residentes en el extranjero que no hace distinción, a diferencia del nuestro, entre residentes y no residentes puesto que sólo se inscriben allí los primeros.¹⁰⁶ Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación francés, el número de franceses inscritos a día 31 de diciembre de 2015, ascendía a 1.710.945, lo que supone un aumento de un 1,8% según cifras de 2014, existiendo a su vez una progresión entre 2013 y 2014 del 2,4%.

No obstante, en materia de asistencia a detenidos se parece más al modelo alemán, como veremos. En primer lugar, prima el criterio de la nacionalidad a la

¹⁰¹ Décret n°2002-701 du 29 avril 2002 relatif à la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires de la France (traducción propia: Decreto legislativo n°2002-701 de 29 de abril de 2002 relativa a la protección consular de ciudadanos de la Unión Europea prestada por las representaciones diplomáticas y consulares de Francia), Version consolidée au 16 mai 2016

¹⁰² Algo que tanto Alemania como Italia también contemplan al ser miembros, todos ellos de la UE

¹⁰³ Traducción propia: “Guía para los franceses que se encuentren en el extranjero”; Publicado por la Maison des Français de l'étranger, Dernière mise à jour de cette rubrique: 23/07/2009 (traducción propia: Casa de los franceses en el extranjero, actualizado por última vez el 23 de julio de 2009). No obstante esta publicación quedó obsoleta hace cinco años al desaparecer la Maison des Français de l'étranger.

¹⁰⁴ Publicado por el Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International (Traducción propia: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional).

¹⁰⁵ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/infos-pratiques/assistance-aux-francais/incarceration-20987/article/incarceration> (consultado el 20 de agosto de 2016).

¹⁰⁶ Se trata del “registre des Français établis hors de France” (traducción propia; registro de franceses en el extranjero), a través del siguiente link de la web de su Ministerio de Asuntos Exteriores se detalla el procedimiento y razones de la inscripción (entre otras como en Italia para poder disfrutar de algunos servicios consulares o incluso acceso a becas de estudio); <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/inscription-consulaire-et-communaute-francaise/article/pourquoi-et-comment-s-inscrire-au-registre-des-francais-etablis-hors-de-france>. (consultado el 24 de agosto de 2016).

hora de ser beneficiario de la asistencia consular, no otorgándose ésta en principio, salvo que concurran razones humanitarias, a un doble nacional en el país del que también es nacional. Una vez que se tiene constancia de que un ciudadano francés ha sido detenido en el extranjero¹⁰⁷, el consulado o sección consular de la embajada competente se pone en contacto con él a través de una carta en la que además de interesarse por su estado, le pide una autorización para informar a sus familiares sobre su detención.

Asimismo, se le hace llegar un documento en el que se detallan cuestiones referentes a la asistencia legal (como por ejemplo la lista de abogados que hablan francés, o de traductores por si es necesaria su intervención en algún documento), incluyendo la información sobre el sistema jurídico y penitenciario del país en que se encuentre.

No existe, sin embargo, un número mínimo de visitas que deba realizarse, ni siquiera se contempla en la regulación interna del Ministerio, sino que éstas dependerán de las circunstancias de cada caso y de los medios con los que cuente el propio consulado o sección consular.

En principio, estos no hacen de intermediarios entre la familia y los detenidos para poder enviar a este último material de lectura, revistas o ropa, pero sí mantienen un contacto directo y continuo con las familias para facilitarles toda la información que necesiten a estos efectos.

En el caso en que el interesado careciera de medios económicos y no hubiera tampoco ningún familiar que pudiera asistirle, se acudiría a organizaciones asistenciales para que éstas se hicieran cargo de la compra de bienes de primera necesidad que después le entregarían los funcionarios consulares en la prisión.

En principio, el envío de dinero al detenido se hace o bien mediante servicios postales que trabajan por todo el mundo como Western Union, o incluso directamente a la cuenta bancaria de la prisión. No obstante, en países donde hay dificultades para usar cualquiera de estos dos métodos, los familiares podrían enviar el dinero a través de la propia tesorería francesa, la cual remitiría la orden a la oficina consular correspondiente para que le entregaran directamente el dinero al interesado¹⁰⁸. En estos casos, no se cobra ninguna tasa por este servicio a diferencia de lo que ocurre, como vimos, en otros países como Reino Unido.

107 Según el informe anual del ministerio, en mayo 2015, el número de franceses detenidos en el extranjero era de 2558.

108 Nos referimos al sistema llamado “Le transfert de fonds par voie de chancellerie”, (traducción propia transferencia de fondos a través de la cancillería), que según nos explicaron en el consulado de Francia en Madrid, permite que los familiares ingresen el dinero en la tesorería de Francia, y ésta a su vez autoriza al consulado u oficina consular a que le entreguen ese dinero al ciudadano francés que se encuentra en prisión. Es un sistema que opera como hemos dicho solamente en casos donde no cabe enviar el dinero por ningún otro medio, y por tanto, como última instancia.

Por otro lado, no se contempla en la regulación francesa ninguna ayuda económica periódica para los ciudadanos que cumplen condena en el extranjero, y únicamente se les concede algún tipo de ayuda de contenido económico en circunstancias excepcionales, cuando el interesado no dispone de medios económicos ni tiene a nadie que pueda proporcionarle esa asistencia económica. En estos casos, las ayudas no son para la asistencia legal¹⁰⁹ del interesado, sino para cubrir sus necesidades básicas (alimentos suplementarios, medicamentos, ropa...).

Además, a diferencia del resto de ayudas económicas que pueden otorgar las representaciones francesas, las que se confieren a presos necesitan contar con la autorización de los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores francés. Se trata, en estos casos, de ayudas de carácter no reintegrable, y por tanto el beneficiario no tendría que devolver el importe recibido.

Por último, al igual que Italia y Alemania, se contempla que los funcionarios consulares franceses informen al detenido sobre la posibilidad de solicitar el traslado a Francia para cumplir allí su condena en caso de existir convenio específico con el país en que se encuentre o que este sea también parte del ya citado Convenio de Estrasburgo sobre traslado de personas condenadas¹¹⁰. En ausencia de ambos, cabe igualmente solicitar ese traslado y que este se conceda en virtud de la firma de un acuerdo simplificado entre los dos Estados.

D. EL EJEMPLO NÓRDICO DE SUECIA.

Por último, haremos una breve referencia al sistema de protección y asistencia consulares que sigue Suecia, deteniéndonos de forma especial en su regulación respecto de las ayudas económicas a los detenidos en el extranjero. De hecho, la base legal de su política en materia consular la encontramos en la ley que lleva por título; “The Consular Financial Assistance Act”¹¹¹, la cual detalla la asistencia consular de carácter económico o financiero prestada a sus nacionales, e incluye a su vez, como veremos, disposiciones específicas para los casos de asistencia a detenidos en el extranjero¹¹².

Esa ley parte de los criterios para ser beneficiario de dichas ayudas, donde de nuevo se impone el de la nacionalidad. Es decir, en primer lugar, los beneficiarios de la asistencia consular financiera son los suecos residentes en Suecia, aunque también los refugiados y apátridas que residan en ese país.

¹⁰⁹ Tampoco se prevé ninguna ayuda especial para casos de condenados a pena de muerte.

¹¹⁰ Francia es país signatario de dicho Convenio desde el 27/04/1983.

¹¹¹ The Consular Financial Assistance Act ; SFS Nr: 2003:491 Issued: 26 June 2003. (Traducción propia; La ley sobre asistencia consular financiera; publicada el 26 de junio de 2003)

¹¹² Según nos transmitieron desde el Consulado de Suecia en España, el número de ciudadanos suecos cumpliendo condena en el exterior, sin contar los países nórdicos, es decir Dinamarca, Noruega y Finlandia, es de 200.

Cuando concurren circunstancias especiales, esa asistencia puede otorgarse también a ciudadanos suecos que no residan en el país así como a extranjeros que residan de forma permanente en Suecia¹¹³.

Finalmente, pueden beneficiarse de esa asistencia, los extranjeros que tengan una relación estrecha con ese país (por motivos de trabajo principalmente), en virtud de las disposiciones del derecho de la Unión Europea¹¹⁴, del Acuerdo del Espacio Económico Europeo, o del acuerdo entre la UE, sus Estados Miembros y Suiza sobre libertad de movimiento de personas¹¹⁵.

En cuanto a los dobles nacionales, aunque el ciudadano sueco tenga también la nacionalidad del Estado donde se encuentra detenido, tiene derecho a recibir la misma asistencia que cualquier otro nacional de Suecia. No obstante, en países donde no reconocen la doble nacionalidad, puede ser difícil o incluso imposible otorgar dicha asistencia.

Respecto al contenido de la asistencia consular a detenidos, según nos transmitieron desde la embajada de Suecia en Madrid¹¹⁶, (ya que la citada ley se centra solamente en regular las ayudas económicas), la asistencia que otorga la embajada y/o consulado al ciudadano detenido varía en función de las circunstancias. En principio, puede depender de varios factores; por ejemplo, si el ciudadano es menor de edad, si tiene familia o parientes o incluso si se trata de un doble nacional que ostenta también la nacionalidad del país extranjero donde ha sido detenido.

En relación al régimen de visitas, no existe un número mínimo de las mismas. No obstante, se puede llegar a visitar al detenido con cierta regularidad, aunque no es necesario que esas visitas la realicen los funcionarios consulares, sino que también pueden llevarlas a cabo personas ajenas a la embajada y/o consulado como por ejemplo, un cura.

La embajada puede asistir al ciudadano con material de lectura, así como hacer de intermediario entre él y sus familiares para que estos le hagan transferencias económicas que le permitan adquirir alimentos complementarios.

Por último, respecto a la asistencia legal, hay que señalar que en países donde no se ofrezca un abogado, la embajada consigue un abogado local privado, cuyos

¹¹³ Es decir, extranjeros que no estén incluidos en lo dispuesto anteriormente y por tanto no se trate ni de personas con condición de refugiados ni de apátridas.

¹¹⁴ Suecia, al ser también un Estado Miembro de la Unión Europea se le aplica lo dispuesto en el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que otorga el derecho a la asistencia consular por parte de un Estado Miembro a los ciudadanos de la UE cuyo país no tenga representación ante un tercer Estado donde aquel sí la tenga.

¹¹⁵ Este prevé también un sistema similar de asistencia consular a ciudadanos suizos en terceros países donde no estén representados, de acuerdo con las instrucciones fijadas por el gobierno sueco o por la autoridad competente designada por este último a ese respecto.

¹¹⁶ Nos pusimos en contacto con Monika Jagerman, Consejera de la Embajada de Suecia en España y encargada de los asuntos consulares, quien respondió a un formulario de preguntas que le enviamos vía mail con fecha del 27 de julio de 2016.

honorarios correrían a cargo del interesado, aunque cabría solicitar una ayuda económica tal y como veremos a continuación, ya que la asistencia económica a los detenidos se prevé en primera instancia para asistirles en su defensa; es decir, para cubrir los gastos de la instrucción del procedimiento judicial, la aportación de pruebas, el salario de los abogados e incluso de los intérpretes, durante el tiempo que dure el proceso judicial e incluyendo posibles acciones legales que se interpongan contra la sentencia judicial que ponga fin al mismo.

Esta asistencia legal se contempla para casos en los que, por circunstancias especiales, el detenido necesite ser asistido económicamente, por tanto no es una ayuda que se conceda en todos los casos en que un ciudadano sueco cumple condena en el extranjero. También pueden beneficiarse de la misma aquellas personas que no hayan sido aún detenidas ni encarceladas pero contra las que se hayan iniciado acciones legales para proceder a su detención, siempre que, de nuevo, concurren circunstancias excepcionales.

La regla general es que la asistencia económica prestada por las oficinas consulares suecas tiene carácter reembolsable y por tanto, las ayudas recibidas deben devolverse al Gobierno sueco. No obstante, en el caso de la asistencia legal a detenidos, se distingue en función de si el beneficiario de la misma es condenado o absuelto. En el primero de los casos, cuando es declarado culpable del delito que se le imputa, debe reintegrar por completo el importe de la ayuda recibida. Sin embargo, si es absuelto, sólo deberá devolver esa ayuda si existen razones especiales para ello.

Cuando la ayuda se haya otorgado para cubrir los gastos del proceso o de la instrucción del mismo y no exista aún una sentencia firme, el beneficiario de la ayuda deberá devolver un importe razonable de la misma en función de las circunstancias del caso. Ocurre igual para casos donde las ayudas se hayan otorgado para fines distintos a los de la asistencia legal y jurídica del detenido.

Por último, se contempla la posibilidad de recurrir ante los tribunales suecos las decisiones que adopte el gobierno en base a la citada ley, lo que en parte supone un reconocimiento legal al derecho de ser asistido económicamente en el extranjero.

No disponemos de información sobre ayudas especiales para presos que se enfrentan a una condena de pena de muerte.

E. CONCLUSIONES

Aunque dedicaremos un epígrafe concreto para analizar lo que España puede aprender de los países de su entorno en lo que a protección y asistencia consular se refiere, hemos creído conveniente hacer un breve repaso a las ideas principales que podemos extraer de la regulación sobre asistencia a detenidos que aplican los países estudiados.

En primer lugar, todos, incluidos España, hacen una primera distinción en función del país en el que uno de sus ciudadanos se encuentre detenido y/o encarcelado. Así, el nivel de asistencia, y con ello, el número de visitas que reciba el detenido, dependerá de las condiciones del sistema penitenciario del país donde se encuentre.

Algunos países, entre los que se encuentra España, prevén un número mínimo de visitas, otros, como Francia o Suecia no establecen una periodicidad mínima para las mismas, pero en general todos dejan abierta la posibilidad de realizar esas visitas con mayor frecuencia si las circunstancias del caso así lo exigen, aunque siempre teniendo en cuenta los medios de los que disponen las oficinas consulares competentes.

La mayoría también opta por apoyarse en redes asistenciales, como el caso de Reino Unido con las organizaciones no gubernamentales, Estados Unidos a través de personas que actúan a título privado, o Suecia que incluye también a religiosos, para realizar labores de asistencia a presos de forma complementaria a la que llevan a cabo sus embajadas y/o consulados.

Hay que señalar que España también recurre no sólo a la labor de los cónsules honorarios, sino de algunas organizaciones asistenciales, especialmente en países donde o bien hay muchos reclusos españoles y/o además estos se encuentran repartidos por distintos centros penitenciarios muy alejados entre sí¹¹⁷.

En cuanto al contenido de la asistencia consular, España, a pesar de no contar con una ley que regule de manera específica las funciones consulares, es quizá el país de nuestro estudio que mejor detalla las formas en que debe llevarse a cabo la asistencia a los detenidos¹¹⁸. Otros países optan por resumir de manera general, (ya sea en las páginas web de sus Ministerios de Exteriores, o a través de publicaciones que sirven de guía para sus ciudadanos y a las que estos pueden acceder también a través de internet)¹¹⁹, lo que sus embajadas y consulados pueden hacer

¹¹⁷ En este sentido cabe citar como ejemplo el caso de Fundación +34, de reciente creación y que realiza labores muy eficaces de asistencia a favor de la salud de los presos en Perú. Esta organización asesora directamente a las familias afectadas por la encarcelación de un ciudadano español, además de realizar visitas periódicas a las cárceles y enviar objetos, especialmente medicamentos, complementando en este sentido la labor que realizan los Consulados. Esta fundación también asiste a los presos una vez han cumplido condena para facilitarles la reinserción en la sociedad.

¹¹⁸ Recuérdese la Orden Circular 3252 sobre españoles detenidos y presos en el extranjero de 15 de julio de 2003, que contempla tanto los pasos a seguir por los funcionarios consulares tras conocer que un ciudadano español ha sido detenido, como el régimen de visitas y el contenido de éstas, además de la información que deben transmitir al Ministerio sobre el número, situación y condiciones de los presos españoles de su demarcación consular.

¹¹⁹ España no cuenta con una publicación similar a la de países como Reino Unido o Italia, pero sí proporciona ese servicio a través de la página web del Ministerio; <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiEstasEnElExtranjero/Paginas/AsistenciaConsular.aspx> (consultada el 22 de agosto de 2016), donde se resume en qué consiste la asistencia a los detenidos en el extranjero, así como las limitaciones de la misma.

cuando uno de sus nacionales ha sido detenido en el extranjero, centrándose sobre todo en lo que no pueden hacer, para así evitar posibles malentendidos o incluso reclamaciones por parte de sus nacionales.

La ausencia de una concepción legal del derecho a la asistencia consular por parte de la mayoría de países de nuestro estudio¹²⁰, refuerza también la posición de sus Administraciones públicas en detrimento de la de sus ciudadanos.

Quizá la nota más distintiva de esa asistencia la encontramos en las ayudas económicas otorgadas a los connacionales detenidos en el exterior. En este sentido, ninguno de los países analizados cuenta con un sistema similar al de España, al menos en lo que respecta a las ayudas periódicas no reintegrables¹²¹. En su defecto, la regla general es que solamente se conceden determinadas ayudas en circunstancias especiales y casi siempre, (a salvo Italia en algunos supuestos o Francia y Alemania pero muy excepcionalmente), con la obligación de devolver el importe de las mismas. Podría por ello considerarse que el sistema español es el país **más generoso de los estudiados**, y el más completo, en lo que a asistencia a detenidos se refiere.

También es el único que contempla de manera específica un sistema de subvenciones para la asistencia legal a ciudadanos españoles condenados a pena de muerte en el extranjero, reforzando así la protección de nuestros connacionales ante estas situaciones no contempladas por nuestro ordenamiento y nuestro compromiso con la abolición universal de ese tipo de condenas.

Por tanto, en este punto España tiene poco que aprender de sus vecinos ya que contempla los mismos servicios consulares para asistir y proteger a aquellos compatriotas que cumplen condena en el extranjero, y además, les garantiza una asistencia económica mucho mayor, teniendo en cuenta las dificultades con las que esos ciudadanos se pueden encontrar especialmente en países donde las condiciones del sistema penitenciario son muy inferiores a las del nuestro.

¹²⁰ Salvo el caso de Alemania, donde se recoge explícitamente en su ley consular que existe un derecho a esa asistencia susceptible de ser invocado ante sus tribunales.

¹²¹ Holanda, en cambio, a pesar de no ser uno de los países en los que nos hemos centrado, sí tiene un sistema similar aunque menos generoso, puesto que como mencionamos antes prevé ayudas mensuales de unos 30 euros para casos en que los detenidos se encuentren en países alejados y fuera de Europa.

IV. OTROS MODOS DE ASISTENCIA CONSULAR

Una vez analizada la asistencia consular prestada a los detenidos, nos centraremos en las principales formas de asistencia que se prevén para los casos en que algún ciudadano atraviese una situación de necesidad o se enfrente a algún problema serio mientras se encuentra en el extranjero.

Concentraremos aquí los aspectos más relevantes de la misma, por lo que nos referiremos, en concreto, a los casos de repatriación y traslado de cadáveres (sobre todo en lo que respecta al papel de los consulados en estos casos y a la cobertura de los gastos que puedan ocasionarse como consecuencia de los mismos), así como a otras situaciones a veces frecuentes, como la pérdida o sustracción del pasaporte en un país extranjero, u otras más desagradables, como cuando alguien sufre un accidente o es víctima de un delito (con especial referencia a delitos de violencia de género).

No obstante, al analizar cada uno de estos supuestos nos centraremos sobre todo, en el sistema de ayudas económicas que se prevén en cada uno de los países de nuestro estudio para este tipo de casos, ya que como dijimos antes, es la parte más fácil de comparar y dónde más diferencias podemos encontrar, puesto que las labores de asistencia personal, o incluso para trámites administrativos las contemplan generalmente todos los servicios consulares estudiados aunque su puesta en práctica, es , sin embargo difícil de analizar, y además dependerá de cada caso concreto.

A la hora de llevar a cabo nuestro estudio, partiremos, de nuevo, de la regulación española en la materia, para de este modo, tener claro nuestro sistema de referencia, y poder después compararlo con el del resto de países de nuestro entorno. De hecho analizaremos los mismos países que hemos estudiado en el epígrafe anterior para tener una comparativa completa y detallada de la protección y asistencia consulares prestadas por los mismos a sus nacionales.

A. EL CASO ESPAÑOL

España presta especial atención a sus ciudadanos que se encuentran en el exterior en una situación de necesidad y desamparo. De ese modo, los Cónsules y encargados de Secciones Consulares, además de emitir documentos extraviados o sustraídos, como pasaportes, o salvoconductos y ofrecer asesoramiento e información en lo que se refiere a la situación y al contexto legal del país receptor, actúan con celeridad en diversas situaciones de necesidad o emergencia en las que pueden encontrarse los nacionales españoles en el extranjero. De hecho, esa actuación puede suponer en algunos casos, el otorgamiento de ayudas económicas, las cuales vienen reguladas con carácter general en la ya mencionada Orden Ministerial AEX 1059/2002, de 25 de abril¹²².

No obstante, y dadas las limitaciones económicas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se han establecido ciertas prioridades en las ayudas que se conceden, (como por ejemplo para casos de asistencia a ancianos, enfermos y menores desamparados)¹²³, fomentando, en el resto de los casos el principio de autoayuda.

De ese modo, la tarea del funcionario consular consiste en facilitar el contacto entre el interesado y sus familiares a fin de que estos le hagan llegar los recursos económicos necesarios para hacer frente a su situación de necesidad. Esta modalidad es también, por regla general, la que siguen la mayoría de los países objeto de nuestro estudio, como veremos, y además se ha vuelto una práctica fácil de llevar a cabo dada la proliferación de oficinas de envío de dinero por todo el mundo¹²⁴, lo que permite situar en prácticamente cualquier lugar del planeta y de manera instantánea, la cantidad elegida.

Por otro lado, las ayudas económicas que conceden las Oficinas Consulares, tal y como vimos para el supuesto de asistencia consular a detenidos, pueden ser de dos tipos, en función de si presentan carácter reintegrable o no.

Las ayudas individuales extraordinarias son de carácter reintegrable, estando obligados los beneficiarios a proceder a la devolución del importe percibido. Estas ayudas son las que se prevén para situaciones de necesidad, concretas y puntuales y, dentro de las limitaciones presupuestarias, se da prioridad a las personas

¹²² Se trata de la Orden Ministerial AEX 1059/2002 de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero. Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 115, de 14 de mayo de 2002.

¹²³ De hecho, la ya citada Orden Ministerial AEX 1059/2002 (vid suprà), en su artículo 5, apartado 2 recoge lo siguiente: “*Son ayudas de subsistencia las que se conceden a españoles residentes en el extranjero, mayores de sesenta y cinco años, incapacitados para el trabajo y menores de edad que carezcan de los medios económicos para su subsistencia y no perciban pensiones asistenciales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Si el español perceptor de la ayuda se encontrara acogido en una institución asistencial, se podrá entregar la ayuda a dicha institución*”.

¹²⁴ Véase el ejemplo ya citado de empresas como Western Union, conocidas por todos los servicios consulares analizados en este estudio.

que se encuentran en situación de necesidad por causas ajenas a su voluntad, como por ejemplo actos ilícitos o robo, enfermedad o accidente.

En 2015, los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación autorizaron la concesión de 215 ayudas económicas individuales, que se complementan con otras ayudas otorgadas directamente por los Cónsules de una cuantía inferior a 200 euros¹²⁵.

En el capítulo de ayudas no reintegrables nos encontramos, además de las ayudas a detenidos que ya vimos, las ayudas de subsistencia¹²⁶ y las ayudas para inhumación o incineración. Estas últimas se contemplan en supuestos en que un español fallece en el extranjero, y no hay ningún familiar ni, persona o entidad, que pueda asumir el coste de su inhumación o incineración. Sin embargo, no se prevé en principio ningún tipo de ayuda económica para cubrir los gastos del traslado de cadáveres a España o a un tercer país¹²⁷.

Además, existe una partida presupuestaria de ayudas económicas destinada a repatriar españoles que acrediten encontrarse en una situación de necesidad y que no cuentan con recursos económicos propios ni en su entorno familiar para regresar a España por sus propios medios. La repatriación se llevará a cabo en estos casos siempre por el medio más económico, y será la Oficina Consular correspondiente la que gestione el título de transporte pertinente. Los gastos de repatriación podrán incluir también los de mantenimiento durante el viaje, los de traslado hasta el lugar de residencia en España y cualquier otro que el órgano que autoriza la repatriación considere necesario¹²⁸.

Así, en 2015 se autorizaron 43 repatriaciones¹²⁹ principalmente de menores o mujeres víctimas de abusos por parte de familiares, así como de enfermos que precisaban ser repatriados a España. En estos casos, las Oficinas Consulares, no solamente sufragaron los gastos de las repatriaciones sino que también llevaron a cabo distintas gestiones ante las autoridades locales y compañías aéreas para agilizar los trámites de repatriación. Asimismo, en 2015 se ha hecho especial

¹²⁵ Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, véase la tabla resumen a continuación.

¹²⁶ Como hemos visto anteriormente éstas se prevén para supuestos muy específicos de personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, por tratarse de mayores de 65 años, incapacitados o menores huérfanos, que además carecen de medios económicos, tal y como establece el ya citado artículo 5, apartado 2 de la Orden Ministerial AEX 1059/2002

¹²⁷ Téngase en cuenta lo dispuesto en la Orden Circular 2/2003 de 30 de mayo de 2003, que regula el traslado de cadáveres y restos cadavéricos a España, y se refiere en concreto a la actuación consular a este respecto, la cual se centra en gestiones de comprobación y tramitación de dicho traslado pero sin contemplar en ningún caso la posibilidad de costear los gastos que se deriven del mismo.

¹²⁸ Tal y como establece el artículo 5, apartado 1, de la Orden Ministerial AEX 1059/2002 (BOE) núm. 115, de 14 de mayo de 2002.

¹²⁹ Estos datos se refieren a las repatriaciones contabilizadas por las Oficinas Consulares que nos han proporcionado desde la Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

hincapié en mejorar la coordinación con instituciones dependientes de las Comunidades Autónomas, en el caso de solicitud de información para tramitar los expedientes de repatriación.

Del mismo modo, también se facilita el retorno de españoles que se encuentran en el exterior y pueden regresar con sus propios medios, actuando el Ministerio, a través de sus Embajadas y Consulados, como intermediario con Ministerios como el de Empleo y Seguridad Social, por ejemplo a la hora de sumar pensiones cotizadas en el extranjero¹³⁰.

A continuación se presenta un cuadro que resume el total de ayudas concedidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación durante el año 2015. Según estos datos, el presupuesto total destinado a las mismas alcanzó la cifra de 1.626.156 de euros

AYUDAS										
SUBVENCIONES		INDIVIDUALES								TOTAL CUANTÍA (€)
A INSTITUCIONES		DETENIDOS		SUBSISTENCIA		EXTRAORDINARIAS		REPATRIACIONES		
Nº	CUANTÍA (€)	Nº	CUANTÍA (€)	Nº	CUANTÍA (€)	Nº	CUANTÍA (€)	Nº	CUANTÍA (€)	

Total 2015	68	450.000	6.838	607.799	5.715	507.018	215	41.920	43	19.419	1.626.156
------------	----	---------	-------	---------	-------	---------	-----	--------	----	--------	-----------

Tabla de elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DG de Españoles en el Extranjero y Asuntos migratorios

Por último, conviene hacer mención a la asistencia a víctimas españolas de violencia de género en el exterior. Se trata de una de las prioridades de los Cónsules y encargados de Secciones Consulares¹³¹, los cuales deben actuar en estos casos con la máxima celeridad posible y prestando una asistencia consular específica y que aborde diversos ámbitos¹³².

¹³⁰ Según los datos que aparecen en el Informe anual 2015 de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior, en la web del MAEC, véase el link: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20160426_MINISTERIO9.aspx (consultada el 22 de agosto de 2016).

¹³¹ Téngase en cuenta que la propia Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, Ley 2/2014, de 25 de marzo, BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014, incluye dentro de los ámbitos de la acción exterior del Estado la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la erradicación de la violencia de género, destacando la atención y protección de las mujeres españolas víctimas de violencia de género y de sus hijos en el exterior.

¹³² Según datos de la Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios En 2015, se solicitó la intervención de las Oficinas Consulares en 22 casos de violencia de género, lo que supone un aumento de más del 200% respecto al año anterior.

Con vistas a reforzar esa asistencia, el 8 de octubre de 2015 se firmó un Protocolo de actuación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para la atención de las mujeres españolas víctimas de violencia de género en el exterior.

De este modo, se ha logrado, entre otras cuestiones, agilizar el trámite de expedientes de posibles repatriaciones y ayudas por esta causa, realizando un esfuerzo particular de información y asistencia, que incluye el poner a las víctimas en contacto con sus familiares, con instancias judiciales y policiales locales, así como con asociaciones u organizaciones especializadas, para así orientarlas sobre los medios legales y sociales que las autoridades locales ponen al alcance de las víctimas ante situaciones de violencia de género. Entre otras gestiones, se adelanta el coste de la repatriación de la víctima de violencia de género y sus hijos¹³³ cuando la situación lo exija y se expiden pasaportes o salvoconductos en caso de caducidad, pérdida o sustracción de la documentación personal.

Sin olvidar la labor de coordinación que se lleva a cabo con las Comunidades Autónomas, para que, una vez que las víctimas regresen a España, continúe la asistencia iniciada por nuestros cónsules ya en el marco de instituciones especializadas que brindan una protección y asesoramiento específicos¹³⁴.

Una vez visto el marco jurídico español, nos centraremos en la regulación prevista al respecto por cada uno de los países objeto de nuestro estudio, partiendo, como hicimos en el epígrafe anterior, del modelo anglosajón; es decir, los casos de Reino Unido, Estados Unidos y Australia.

B. EL MODELO ANGLOSAJÓN

De nuevo al analizar la perspectiva anglosajona nos fijaremos sobre todo en el sistema que sigue Reino Unido para la asistencia económica en general y algunas cuestiones de carácter particular, como la protección a víctimas de violencia de género o la actuación en relación con las repatriaciones y traslados de cadáveres. Completaremos esta información con algunas referencias a las regulaciones de Australia y los Estados Unidos en aquello que estos difieran del modelo británico o presenten alguna novedad que convenga destacar.

¹³³ En algunas ocasiones, cuando los hijos son dobles nacionales, su traslado a España puede complicarse y alargarse en el tiempo hasta conseguir la autorización paterna o una orden judicial necesaria para abandonar el país junto a sus madres españolas.

¹³⁴ De hecho las Comunidades Autónomas también disponen de un presupuesto específico para asistir económicamente en estos casos a sus nacionales, entendida como un complemento a la asistencia que recibirían si el caso de violencia de género se hubiera producido dentro de su territorio.

En lo que respecta al modelo británico¹³⁵, partimos de la base de que en este país no existe dentro del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores británico, una partida dedicada a las ayudas económicas en materia de protección y asistencia consulares. Por ello, la regla general es que cuando se otorgan ayudas, éstas tienen siempre carácter reintegrable¹³⁶. Analizaremos, en cualquier caso algunos de los casos más frecuentes que pueden darse y la respuesta que se da desde las Oficinas Consulares británicas.

El Ministerio de Asuntos Exteriores norteamericano, prevé un presupuesto general para asistir a sus ciudadanos que viajen al exterior, residan allí o emprendan alguna actividad laboral en el extranjero, sin que se especifique una partida para casos de protección y asistencia consulares. En el caso australiano se prevé una partida del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores para atender los servicios consulares, lo que incluiría la protección y asistencia consulares pero sin contemplar un sistema de ayudas como el que existe en España.

En cuanto a supuestos específicos y volviendo al sistema británico, por ejemplo, cuando uno de sus nacionales necesita ser repatriado a su país, porque ha sufrido un accidente, está hospitalizado, o ha sido víctima de algún acto delictivo, y no tiene medios para costear su regreso, en primer lugar, se intenta contactar con sus familiares o allegados para ver si pueden hacerse cargo de los gastos de dicha repatriación. Si se comprueba que no tiene a nadie que pueda costear la misma, interviría el consulado o sección consular de la embajada para cubrir esos gastos¹³⁷.

No obstante, como hemos señalado más arriba, la ayuda económica prestada para que el interesado pueda regresar a Reino Unido, tiene carácter reintegrable. De hecho, el beneficiario está obligado a firmar un compromiso de devolución del importe recibido, y si finalmente, no lo devolviese y esa cantidad fuese superior a 200 euros, se le confiscaría el pasaporte.

En el caso norteamericano, tampoco se prevé un sistema de ayudas económicas para cubrir los gastos de una repatriación¹³⁸.

¹³⁵ Nos seguimos basando en la información proporcionada por el Cónsul General de Reino Unido en Barcelona, Lloyd Milen, en la entrevista que le realicé el 1 de agosto de 2016 en Madrid, que completa el contenido de la guía también ya mencionada con el título ‘Support for British Nationals Abroad: A Guide’, cuya última versión publicada data de 2009.

¹³⁶ En algunas ocasiones cabe ofrecer asistencia económica no reintegrable, como parte del “exceptional package” (traducción propia: medidas excepcionales), para familias de víctimas de ataques terroristas como el de Bali en octubre de 2002 o desastres naturales como el tsunami en el Sudeste asiático en Diciembre de 2004.

¹³⁷ Se trata de una actuación como último recurso, incluso después de que hayan fracasado otros modos de conseguir el dinero como el llamado “crowdfunding”, o (traducción propia: financiación en masa), que se utiliza con bastante frecuencia en países como Reino Unido o Estados Unidos también para este tipo de casos.

¹³⁸ De hecho, desde la web del departamento de Estado se informa de las distintas compañías de seguros de viaje existentes, y en concreto de aquellos que cubren los gastos de repatriación para supuestos de accidentes o personas hospitalizadas. No obstante, se deja constancia también de que la Administración americana no se hace responsable del servicio que presten dichas compañías.

En el caso en que, con independencia de solicitar o no la repatriación, un nacional británico perdiese o le robaran su pasaporte y no pudiera continuar su viaje o volver a Reino Unido, los funcionarios consulares competentes podrían conferirle un pasaporte de emergencia¹³⁹, cuyo precio oscila entre los 120 y 130 euros¹⁴⁰. En principio, el sistema para costear su emisión es el mismo que en los casos de repatriación, siendo por tanto, los consulados en última instancia los que sufragarían su coste pero siempre a condición de que se firme el compromiso de devolución. Conviene destacar que si en este caso, la familia hace llegar el dinero para el interesado a través del consulado, se cobra una tasa consular por hacer de intermediario entre ambos.

En el caso norteamericano, se prevé, en líneas generales, una asistencia consular de carácter reintegrable prestada en situaciones muy excepcionales y siempre como último recurso¹⁴¹. Sin embargo, si el interesado ha sido víctima de un delito grave o de una catástrofe natural, y no dispone de medios económicos para pagar la tarifa consular correspondiente, se le puede exonerar de dicho pago y expedirle un pasaporte de emergencia para volver a los Estados Unidos o continuar su viaje¹⁴².

Los servicios consulares australianos también prevén la posibilidad de otorgar pequeños préstamos en determinadas circunstancias¹⁴³ (por ejemplo cuando

¹³⁹ Este permite únicamente la realización de un viaje para volver a Reino Unido, sería como los salvoconductos que pueden expedir nuestros servicios consulares.

¹⁴⁰ En España, el precio de un pasaporte provisional (de duración de un año) es el mismo que el del pasaporte normal, es decir, 26,2 euros, mientras que la emisión de un salvoconducto es gratuita. Téngase en cuenta a estos efectos lo dispuesto en la instrucción de servicio 14 de 28 de febrero de 2013, en virtud del RD 116/2013 de 15 de febrero.

¹⁴¹ En principio, los servicios consulares asisten al interesado para que contacte con su familia para que le haga llegar el dinero que necesite, de forma directa (a través de empresas como Western Union, MoneyGram) u otros servicios postales similares, sino a través de la cuenta bancaria, en caso de tenerla, del interesado en el extranjero o solicitando una ampliación del crédito de la tarjeta de crédito. Cuando estas opciones no están disponibles debido a la emergencia de la situación, o a la propia situación del país en el que el interesado se encuentre, los familiares o allegados de este pueden enviar el dinero al Departamento de Estado norteamericano para que le llegue a través del consulado o sección consular competente. No obstante, este servicio incluye el pago de una tasa consular de 30 dólares.

¹⁴² Una vez de vuelta en los Estados Unidos se le expediría un pasaporte normal, cuya validez son diez años y las tarifas oscilan alrededor de los 110 dólares, aunque varían en función de si es el primer pasaporte, una renovación del mismo o si el interesado es mayor o menor de 16 años. Toda la información se encuentra en el siguiente link: (consultado el 25 de agosto de 2016): <https://travel.state.gov/content/passports/en/passports/information/fees.html>.

¹⁴³ De hecho, Australia es de los tres países de este epígrafe, el que mejor detalla los tipos de préstamos previstos. En concreto, estos pueden ser, o bien para cubrir las tasas consulares de expedición de un pasaporte u otro documento de viaje, para la asistencia sanitaria así como casos de repatriación por razones médicas, y por último los préstamos para sus connacionales que se encuentren cumpliendo condena en una prisión en el extranjero.

Existen a su vez los préstamos de subsistencia, para circunstancias excepcionales en las que el interesado necesita una ayuda económica de urgencia. En estos casos, el importe del préstamo es de 150 Dólares australianos, que pueden otorgarse de una sola vez o en pequeñas cantidades hasta llegar a esa cifra, pero se trata de una asistencia de carácter temporal hasta que en beneficiario pueda encontrar otras vías de financiación. También se prevén algunas formas o facilidades de pago a través de las Oficinas Con-

alguien ha sido víctima de un robo), pero al igual que en el caso británico, es necesario también, como en los dos casos anteriores, agotar primero todas las vías alternativas para conseguir ese dinero (familia, amigos, incluso el seguro de viaje). Además, al tratarse de préstamos, el beneficiario está obligado a devolver después el importe recibido¹⁴⁴, exigiéndole en ocasiones que entregue su pasaporte como garantía, en incluso, se le puede prohibir, hasta que devuelva el préstamo, sacarse otro pasaporte, así como beneficiarse de nuevos préstamos.

Para los casos de traslado de cadáveres, Reino Unido no prevé la posibilidad de solicitar una ayuda económica ni siquiera reembolsable, por lo que si no hay familiares del fallecido o aun en el caso de haberlos, estos no disponen de medios para costear el traslado, se celebraría un funeral local¹⁴⁵. El Departamento de Estado norteamericano tampoco dispone de fondos para cubrir los traslados de cadáveres o restos cadavéricos de aquellos ciudadanos que han fallecido en el exterior.

En el caso de Australia, la asistencia para casos de nacionales fallecidos en el exterior consiste sobre todo en el contacto entre los familiares y las autoridades locales para ver qué legislación existe al respecto y las posibilidades que estas últimas ofrecen en el caso de que se opte por la celebración de un funeral local¹⁴⁶. También se informa de los costes de esta opción como de los de un eventual traslado del cadáver a Australia, pero en principio no se prevé, al igual que en los dos casos anteriores, ninguna ayuda, ni siquiera a través de un préstamo, para cubrir los gastos de ese traslado.

Por último, para casos de violencia de género, no se contempla un protocolo específico de actuación aunque también es una cuestión sensible y prioritaria

sulares, en casos en que no se puede realizar una transferencia de fondos como el supuesto en que un connacional se quede en estado de coma, o sufra una enfermedad mental o incluso para el pago de los gastos de un funeral local de una persona que se encontraba en situación de indigencia. También existe una cuenta bancaria especial para servicios consulares que funciona en casos excepcionales, cuando es necesario que los fondos lleguen de manera más rápida que mediante una transferencia bancaria a una cuenta personal, o incluso en casos en que el interesado sí dispone de fondos pero no puede acceder a ellos por problemas con su tarjeta de crédito o entidad bancaria.

¹⁴⁴ No obstante el gobierno no cobra intereses por esos préstamos

¹⁴⁵ En este sentido la asistencia consular se realiza sobre todo con los familiares, aunque no sea de contenido económico, sí que se trata de una asistencia personal, para seguir el caso de cerca, así como administrativa por los posibles trámites que deban llevarse a cabo tanto para el traslado como para su entierro en el país receptor en el caso en que el primero no se lleve a cabo. Hay además una colaboración estrecha con organizaciones asistenciales como “Support After Murder & Manslaughter” (traducción propia: apoyo para después de la muerte o asesinato) especializadas en dar apoyo a las familias que han perdido a algún ser querido en el extranjero. Véase su link: <https://www.samm.org.uk/> (consultado el 24 de agosto de 2016).

¹⁴⁶ Estas labores de asistencia consular fuera del ámbito estrictamente económico (como son el contacto con los familiares, apoyo moral a estos, así como ayuda en todos los trámites administrativos que se requieran incluido el contacto con las autoridades locales competentes) las realizan también los servicios consulares de Reino Unido y Estados Unidos, y en general, los de todos los países analizados en el presente estudio, por eso nos centramos sobre todo en el ámbito económico que es el que presenta mayores diferencias entre los mismos.

para Reino Unido en general, y para los funcionarios consulares en particular, por lo que estos tratan de ofrecer la mejor asistencia posible a las víctimas de estos delitos¹⁴⁷. Sí que existen algunos protocolos de actuación más desarrollados sobre supuestos como los matrimonios forzados o delitos sexuales. En el caso de los Estados Unidos, tampoco hay una guía de actuación concreta para esos casos, sin embargo sí se prevé la asistencia consular para casos de matrimonios forzados así como de organizaciones no gubernamentales que aunque no trabajan para el gobierno americano se encargan de dar asistencia en estos casos¹⁴⁸.

Tampoco nos consta que las representaciones australianas tenga un protocolo específico de actuación en casos de violencia de género en el exterior, ni siquiera existe una regulación especial para casos de matrimonios forzados, sino que cada caso se examina de forma individual, teniendo en cuenta que los funcionarios consulares no podrían intervenir en los procedimientos judiciales en estos casos, pero sí poner en alerta a las autoridades locales.

No obstante, existen algunos grupos de trabajo con los que colaboran los servicios consulares australianos para prevenir que se concierten ese tipo de matrimonio y lograr una concienciación local al respecto en determinadas áreas geográficas donde siguen siendo prácticas habituales, como por ejemplo Oriente Medio. Estas iniciativas incluyen a grupos de la sociedad civil, medios de comunicación locales y extranjeros, entre otros.

Una vez vista la actuación prevista por los países anglosajones en casos de asistencia consular, especialmente en situaciones de necesidad y sobre todo, en lo referente a las ayudas económicas previstas en dichos supuestos, nos centraremos ahora en la práctica llevada a cabo por nuestros vecinos Europeos; Alemania, Italia y Francia.

C. LA PRÁCTICA CONSULAR EN PAÍSES DE LA EUROPA CONTINENTAL

Tal y como iremos viendo, el modelo alemán presenta, en realidad, más similitudes, al menos en lo que a asistencia consular de carácter económico se refiere, con los países del epígrafe anterior que con los casos de Italia y Francia¹⁴⁹.

¹⁴⁷ En el caso de los consulados generales de Reino Unido en España se trabaja muy de cerca con los servicios sociales españoles, siguiendo también algún tipo de instrucciones internas o “guidance” del gobierno. Es importante reseñar que en nuestro país tienen su red consular más grande, (formada por, además de la embajada en Madrid, un consulado General en Barcelona y una red de Consulados en Alicante, Ibiza, Las Palmas, Málaga, Palma de Mallorca y Tenerife), ya que es donde se encuentra el mayor número de británicos que residen en el extranjero, no obstante no hay cifras concretas disponibles porque Reino Unido no dispone de censo en su país ni por tanto tampoco de ningún tipo de registro consular en el exterior.

¹⁴⁸ Un ejemplo de este tipo de organizaciones sería “The ahafoundation”; Esta es su página web: <http://www.theahafoundation.org/> (consultada el 25 de agosto de 2016)

¹⁴⁹ En este apartado utilizaremos las mismas fuentes de información que para el epígrafe sobre asistencia a detenidos, es decir sus marcos regulatorios de base y como complemento a los mismos la información que se nos proporcionó de manera directa a través de sus consulados en España.

1. El modelo alemán

En primer lugar, el Ministerio de Asuntos alemán no dispone de un presupuesto específico para las ayudas económicas que puedan otorgarse en casos de protección y asistencia consulares. Se sigue, por tanto, un modelo de ayudas de carácter reintegrable como norma general, aunque en casos en que otorguen ayudas excepcionales y por tanto no reembolsables, éstas correrán normalmente a cargo de las entidades locales alemanas, en base a la descentralización política y administrativa de ese país.¹⁵⁰

Siguiendo los supuestos que vimos en el epígrafe anterior, en casos de repatriación, la actuación del consulado es siempre el último recurso, y en caso de que se tenga que costear la misma se hará también mediante la firma de un compromiso de devolución. Esa misma fórmula se utiliza en el caso en que un ciudadano haya perdido su pasaporte o se lo hayan robado y desde el consulado se emita un pasaporte provisional, cuyo coste varía en función de una serie de circunstancias, pero que puede alcanzar los 143 euros.¹⁵¹

El traslado de cadáveres tampoco lo cubre el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores¹⁵², por lo que si la familia no puede hacerse cargo del mismo (porque no existan familiares directos o aun habiéndolos no dispongan de los medios económicos necesarios), se recurrirá a un funeral local, ya sea religioso o de carácter laico.

¹⁵⁰ No obstante, la ley consular alemana prevé que en algunos casos se exonere la obligación de devolver la ayuda económica recibida por los consulados o secciones consulares, en función de la situación que exista en la demarcación consular correspondiente, las circunstancias personales del interesado, u otras razones que justifiquen que se condone esa deuda. En realidad las normas alemanas relativas a la concesión de asistencia consular (*konsularische Hilfe*) y subsidio social (*Sozialhilfe*) a ciudadanos alemanes residentes en el extranjero son muy complejas ya que mientras que de conformidad con el § 5 de la Ley Consular alemana la asistencia es una prestación social pública que debe ser reembolsada, el subsidio social, -que desde la introducción de modificaciones legales y desde el 1 de enero de 2004 solo se abona a alemanes residentes en el extranjero en casos excepcionales de especial justificación-, es una prestación social no reembolsable, abonada por la entidad gestora superior del subsidio social en Alemania a través de la representación en el exterior.

Se concede asistencia de conformidad con el § 5, por ejemplo, a enfermos mentales para pagar los gastos de su traslado a Alemania. En su decisión, el funcionario consular debe partir del principio de subsidiariedad, es decir, cualquier asistencia pública se otorga como último recurso.

Por el contrario, el requisito para una solicitud de subsidio social en el extranjero es que la situación de precariedad se prolongue más de dos meses. Tras el endurecimiento de la ley, solo resulta posible cuando la persona afectada no pueda regresar a Alemania y se da uno de los siguientes casos:

1. Cuidado y educación de un menor que por motivos jurídicos debe permanecer en el extranjero,
2. Atención con ingreso prolongado en una institución o gravedad de la situación dependencia o
3. Causas de fuerza mayor (internamiento en centro penitenciario o prohibición de salida del país).

¹⁵¹ En concreto el precio puede variar en función de la edad, o dependiendo de si el interesado tiene domicilio en la demarcación consular correspondiente o por el contrario reside en Alemania.

¹⁵² Tanto los gastos médicos en el caso de ciudadanos hospitalizados, el coste derivado de las repatriaciones o del traslado de cadáveres deben ser asumidos por los propios interesados o sus familiares. Sin embargo en casos de crisis masivas, el gobierno federal puede decidir si asumir o no esos gastos.

Por último, en casos de violencia de género, o incluso supuestos excepcionales donde se necesitara una asistencia económica de urgencia, se puede recurrir a las representaciones para solicitar esas ayudas, y estas se pondrán en contacto con las autoridades locales competentes que son las que sí cuentan con presupuestos para asistencia social, aunque se trate de un ciudadano que se encuentre en el extranjero.

En esos casos las ayudas no se devolverían, pero como hemos visto, se trata de ayudas de carácter excepcional, ya que las ayudas de subsistencia no se contemplan en la regulación alemana.

Además de poder optar a una ayuda excepcional, los supuestos de violencia de género no cuentan en Alemania con ningún protocolo especial de actuación por parte de las representaciones, más allá de que se trate de dar a la víctima todo el apoyo y protección que necesite, pero sin establecer ninguna diferencia con otros supuestos de víctimas de algún otro acto delictivo o situación de desamparo.

2. El sistema italiano

En Italia la regulación sobre asistencia económica en materia de protección y asistencia consulares ha variado en los últimos años, al menos en lo que respecta a la gestión de los fondos destinados a esos efectos.

En efecto, como apuntábamos anteriormente, las cuestiones generales de la misma se encuentran reguladas Circular n.6 L/II/1 de 11 de junio de 2001. No obstante, parte del contenido de esa Orden Circular ha sido modificado en 2011 por el Reglamento que regula la normativa en materia de autonomía financiera y de gestión de las representaciones diplomáticas y consulados de I categoría del Ministerio de Asuntos Exteriores¹⁵³.

Es importante citar la nueva regulación ya que establece un sistema basado en principio de autonomía que va a regir la gestión y administración de los fondos, incluido el presupuesto para funciones de protección y asistencia, de las representaciones de Italia en el exterior. Hasta la entrada en vigor del mismo, se exigía a los consulados o secciones consulares de las embajadas que pidieran autorización al Ministerio de Asuntos Exteriores italiano para poder dar una ayuda económica que superara una determinada cuantía.

Sin embargo, el citado reglamento permite que sea la representación¹⁵⁴ la que decida respecto de dichas ayudas, independientemente de la cantidad de las

¹⁵³ Traducción propia del Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri, (1 febbraio 2010, n. 54 in Gazz. Uff., 13 aprile, n. 85) a norma dell'articolo 6 della legge 18 giugno 2006, n. 69.

¹⁵⁴ A quien le corresponde esa decisión es al Jefe de Misión.

mismas. Por tanto, existe una partida del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores¹⁵⁵ destinada a los presupuestos de las representaciones, sobre los que deciden con plena autonomía las mismas, incluyendo el destino de fondos en materia de protección y asistencia consulares¹⁵⁶.

Existe, en primer lugar, tal y como prevé nuestro ordenamiento, una partida dedicada a las ayudas económicas a instituciones asistenciales en el exterior que realizan labores de asistencia a ciudadanos italianos que se encuentran en una situación de necesidad en el extranjero. Según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación italiano, en 2014 el total de esas ayudas ascendió a 497.000 euros, un 1,2% más que el año anterior. Estas ayudas se repartieron entre instituciones asistenciales de todo el mundo, aunque las que más dinero recibieron fueron las que se encuentran en países del continente americano (66,4 % del total), seguidas de las de países del área mediterránea (18,1%), Asia (9,7%), países extracomunitarios (5%), y países de la Unión Europea (0,8 % del total)¹⁵⁷.

A su vez, tal y como apuntamos en el epígrafe sobre asistencia a detenidos, el sistema italiano distingue entre residentes italianos en el extranjero y no residentes sobre todo para el régimen de ayudas aplicable.

En principio, si son residentes en el extranjero en situación de pobreza acreditada, existen ayudas o subsidios para cuestiones como compra de alimentos, material escolar, u otros bienes de primera necesidad. No obstante, para poder otorgarlas, en primer lugar, es necesario acreditar que el interesado realmente se encuentra en situación de pobreza, por lo que se examina su situación personal y laboral,¹⁵⁸ y se comprueba que no disfruta de ninguna ayuda ni en Italia, ni en el país donde se encuentra¹⁵⁹. Si se trata de no residentes, podría llegar a autorizarse

¹⁵⁵ Ello no impide que exista a su vez, una partida en los presupuestos de las regiones italianas destinadas a la asistencia social de sus ciudadanos que se encuentran en el exterior, debido a la descentralización existente en el país alpino.

¹⁵⁶ Existe no obstante un cierto control por parte del Ministerio para que la parte del presupuesto de las representaciones que corresponde a ayudas de asistencia y protección, no se destinen a otro tipo de gastos como amueblamiento y obras por ejemplo. De hecho, en el anuario estadístico de 2016, publicado por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación italiano aparece el total de fondos destinados a la protección y asistencia de los italianos en el exterior. En concreto, en 2015 se destinaron 4.667.556 euros, mientras que en 2014 los recursos destinados alcanzaron los 6.035.153 euros. La mayor parte de estos fondos se destinaron en países de América (78% del total), en segundo lugar países de la Unión Europea (7,8%), países del área mediterránea (5,6%), Asia y Oceanía (3,2%), África subsahariana (3 %) y finalmente países extracomunitarios (2,2% del total). Hay que tener en cuenta también que en América es donde más italianos inscritos en el registro consular hay, en concreto en 2014, 2.136.590 de un total de 5.003.908 inscritos en todo el mundo. http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2016/07/annuario_statistico2016_r_070716.pdf

¹⁵⁷ Según datos del anuario estadístico de 2016, vid suprà.

¹⁵⁸ A estos efectos se comprueba su situación familiar (existencia o no de familiares a su cargo), edad (si están en edad o no de trabajar), su situación económica tanto en Italia (si aporta la declaración de la renta, o consta que es insolvente por algún documento o requerimiento judicial), como en el país

¹⁵⁹ Entre las gestiones que realiza el consulado o sección consular está el ver si tiene derecho o no a solicitar alguna ayuda local o en Italia, e informar en caso afirmativo de los trámites necesarios para obtenerlas.

dichas ayudas pero siempre con carácter reintegrable.¹⁶⁰ Estas ayudas también podrían cubrir situaciones excepcionales como por ejemplo una repatriación. De nuevo aquí operaría la distinción entre residentes y no residentes, pero en cualquier caso, no se daría el dinero de forma directa sino que se pagaría el billete de transporte, eligiendo siempre el medio más económico, para volver a Italia.

En el caso de robos o pérdida del pasaporte para aquellos italianos no residentes en la demarcación consular correspondiente, se puede expedir un documento provisional de viaje o “emergency travel document” que permite al interesado regresar a Italia o al país donde reside¹⁶¹. En el caso de residentes, solamente se prevé la posibilidad de expedir un pasaporte nuevo, cuyo coste es de 116 euros¹⁶².

Cuando fallece un italiano en el exterior, el consulado o sección consular competente no asume los gastos del traslado del cadáver a Italia, por lo que si aquel carece de familiares que puedan hacerse cargo de dichos gastos, se haría un funeral local. Podría otorgarse alguna ayuda económica para la sepultura local¹⁶³ pero en ningún caso para cubrir los traslados de cadáveres.

Por último, no hay previsto ningún protocolo concreto de actuación para casos de ciudadanas italianas que han sido víctimas de un delito de violencia de género, sin embargo, puede considerarse como una circunstancia excepcional que justifique el otorgamiento a la víctima de alguna ayuda económica por parte de los consulados o secciones consulares.

3. La práctica consular francesa

En el caso francés, su Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación también prevé una partida presupuestaria específica para las ayudas económicas que los consulados o secciones consulares pueden otorgar en materia de protección y asistencia consular prestada a los ciudadanos franceses que se encuentran en una situación de necesidad en el extranjero.

¹⁶⁰ El beneficiario estaría por tanto obligado a firmar un compromiso de devolución del importe recibido. Este documento tiene fuerza ejecutiva por lo que se le podría requerir el pago por parte de las autoridades italianas competentes, en caso de no devolver la ayuda. Sin embargo no se prevé en estos casos que se bloquee el pasaporte del interesado, aunque las representaciones italianas disponen de un registro común de datos donde aparecen los préstamos otorgados por las mismas, y especialmente cuales no han sido devueltos, a efectos de no volver a conceder una ayuda a alguien que no ha reembolsado su importe al tesoro italiano.

¹⁶¹ Sería similar a nuestro salvoconducto aunque con mayor cobertura ya que no solamente permite el regreso a Italia sino también al país de residencia del interesado cuando este no sea Italia. Su precio es de 1,55 euros.

¹⁶² Excepcionalmente se permite renovar el pasaporte en las oficinas consulares a no residentes. Para más información, cabe consulta, por ejemplo, la página web del consulado general de Italia en Madrid; http://www.consmadrid.esteri.it/consolato_madrid/it/i-servizi/domande-frequenti/passaporti.html (consultada el 25 de agosto de 2016).

¹⁶³ Siempre que no haya familiares que puedan hacerse cargo de los costes del funeral local.

En principio, la distribución de esos fondos por cada representación es también discrecional, salvo en el caso de ayudas a detenidos, que como vimos necesitan de una autorización por parte de los servicios centrales de dicho Ministerio.

No obstante, se trata de ayudas económicas previstas para supuestos muy excepcionales¹⁶⁴ y como último recurso, es decir una vez que se han agotado todas las alternativas posibles a las mismas. Además, estas se contemplan, al igual que ocurre en el sistema italiano, en principio únicamente para los residentes franceses en el extranjero, teniendo por tanto carácter reintegrable en el caso que se trate de no residentes.

Esta distinción opera también en el caso de las repatriaciones, ya que cuando se trata de un residente francés en el extranjero que solicita ser repatriado a Francia, pero que acredita que se encuentra en una situación de falta de recursos económicos o incluso en situación de indigencia, desde el consulado o sección consular correspondiente se le puede ayudar pagándole el billete de regreso a Francia, y gestionando, a su vez, su traslado a alguno de los centros sociales en Francia que se encargan de recibir a franceses repatriados que se encuentran desamparados hasta que consigan salir de dicha situación.

No obstante, los funcionarios consulares no pueden, por regla general, cubrir los costes de una repatriación salvo en casos muy excepcionales¹⁶⁵, y siempre con la condición de que se reintegre al Estado el importe recibido.

En el caso de robo o pérdida del pasaporte, se prevén dos supuestos, de un lado, la emisión de un salvoconducto¹⁶⁶, es decir, de un documento de viaje que permite al interesado volver a Francia o a su país de residencia. Por otro lado, para el caso de un residente francés en la demarcación consular competente, los funcionarios consulares de la misma pueden expedirle un pasaporte provisional con validez de un año¹⁶⁷.

Por último, al igual que en dos casos anteriores, los consulados o secciones consulares francesas no se hacen cargo de los gastos del traslado del cadáver de

¹⁶⁴ Casos de personas que se encuentran en situación de necesidad y no disponen de medios económicos, ni de familiares o allegados que puedan atender sus necesidades básicas. Se sigue un modelo similar al italiano, es decir, para poder dar esas ayudas hay que comprobar que se trata de una persona que verdaderamente carece de recursos económicos y no disfruta tampoco de ninguna otra prestación social del gobierno francés o del Estado en que se encuentra. Además las ayudas también son excepcionales, no tienen en ningún caso carácter periódico, pueden ser para el pago de facturas, compra de material escolar, o de otros artículos de primera necesidad como un par de gafas.

¹⁶⁵ Y cuando se hayan agotado además todas las alternativas a ese modo de financiación, por eso primero se prueban otros mecanismos como el contacto con familiares o amigos para que envíen el dinero por vía postal o incluso a través del consulado, o para el caso de accidentes el seguro si existe y cubre esos gastos. Además, en el caso de no residentes, se trata sino de dar el dinero en forma de préstamo a alguna institución asistencial que se encargue de gestionar su traslado a Francia.

¹⁶⁶ Que tiene un coste de 55 euros, que en principio no asume el consulado o sección consular correspondiente.

¹⁶⁷ El precio de este tipo de pasaportes es de unos 30 euros.

un ciudadano francés fallecido en el extranjero. Si no existe un seguro que cubra dichos costes ni tampoco hay familiares que puedan/quieran asumir los mismos, se celebraría un funeral local.

Tampoco existe una regulación específica o protocolo de actuación concreto para víctimas francesas de casos de violencia de género en el exterior, sin que ello signifique que desde las representaciones no se les ofrezca a las mismas una protección y asistencia consulares acordes con las necesidades de la víctima, las circunstancias del caso y las posibilidades de los propios consulados o secciones consulares de las que se trate.

D. EL EJEMPLO NÓRDICO DE SUECIA

Suecia prevé un sistema de asistencia consular de contenido económico basado fundamentalmente en préstamos. Es decir, con carácter general, se contempla que en los casos en que un ciudadano sueco se encuentre en una situación de dificultad en el extranjero y necesite asistencia económica, tiene derecho a la misma siempre y cuando no haya otra forma de financiar la misma¹⁶⁸.

No se prevé un sistema general de ayudas, ni existe un presupuesto específico para las mismas, porque además como hemos ya apuntado, en principio tienen todas carácter reintegrable. Incluso en el caso en que el beneficiario sea menor de edad, la regulación sueca exige que los que ostentan su patria potestad o tutela devuelvan el importe recibido en concepto de ayuda¹⁶⁹.

Las representaciones de Suecia en el exterior no disponen de asistencia económica para tramitar pasaportes, ni tampoco pasaportes provisionales¹⁷⁰. El consulado o sección consular asiste al ciudadano, como en el caso anterior, poniéndole en contacto con la familia para que le realice una transferencia, de forma directa, a través de una empresa o incluso a través del consulado, cobrando como hemos visto una tasa por este servicio. Solamente en circunstancias muy excepcionales, cuando verdaderamente se acredita la falta de medios y no hay otra forma de financiar estos servicios, se le podría expedir un documento de viaje de forma gratuita.

¹⁶⁸ En primer lugar, se intenta contactar con la familia del interesado a través de la embajada o consulado, para ver si ésta puede enviarle dinero (para casos de repatriación, o de robo o pérdida del pasaporte), mediante alguna empresa de servicios postales como por ejemplo, Western Union. También es posible realizar una transferencia bancaria desde su cuenta en Suecia. La embajada contacta con el banco sueco que ingresa el dinero. La tasa por este trámite es 600 coronas suecas (aproximadamente 65 euros). En casos en los cuales el ciudadano tiene ya establecido un contacto con los servicios sociales de Suecia, por ejemplo, debido a alguna enfermedad psíquica, la embajada puede ayudar al ciudadano de diferentes maneras, según el estado de salud, a través del ministerio de asuntos exteriores.

¹⁶⁹ Así viene previsto en el artículo 9 de la ley de asistencia consular financiera sueca (traducción propia de la ya citada Consular Financial Assistance Act (SFS 2003:491).

¹⁷⁰ El precio de un pasaporte provisional expedido fuera de Suecia, es de 172 euros, frente a los 130 euros que cuesta en ese país.

Por el contrario *sí se contempla la posibilidad de* ofrecer asistencia económica en casos de fallecimiento de un ciudadano sueco en el extranjero, según las instrucciones que dicte el Gobierno sueco o la autoridad sueca designada a tales efectos por aquel. No obstante, el procedimiento dependerá de cada caso, y de si se trataba de un residente en el extranjero o no. En el primero de los casos, normalmente se celebra un funeral local, mientras que si se encontraba temporalmente en el extranjero, se espera que cuente con un seguro que cubra ese tipo de contingencias.

En cualquier caso, si el interesado no tuviera ningún familiar o persona cercana (ni un seguro), se realizaría un funeral local. Si las autoridades locales no disponen de este servicio, las autoridades suecas podrían organizar su traslado, de la forma más económica posible, a Suecia. No obstante, si se otorga una ayuda económica para casos de fallecimiento, incluyendo por tanto los traslados de cadáveres, ésta tiene, en principio carácter reintegrable, y por tanto, debe devolverse al gobierno sueco¹⁷¹.

Por último, en supuestos de violencia de género, o de un delito de carácter sexual, el consulado o sección consular, podría asistir a la víctima en aquellos casos en los cuales el país donde se encuentre ésta, no ofrezca ninguna ayuda o no haya autoridades competentes en la materia.

En cualquier caso, la normativa sobre asistencia consular de contenido económico, prevé que aquellos ciudadanos suecos (residentes en Suecia) y extranjeros con permiso de residencia permanente en dicho país, que hayan sido víctima de un delito, puedan solicitar asistencia económica. La ayuda puede servir para cubrir los costes del proceso judicial como, por ejemplo, la contratación de un abogado o de un intérprete o para los costes de la investigación.

No obstante, si la víctima tiene todos sus derechos de defensa cubiertos dentro del sistema judicial en el país donde se encuentre (en la Unión Europea por ejemplo), normalmente no se le concede dicha ayuda. Las ayudas en estos casos no son reintegrables, salvo si los costes cubiertos por las mismas fuesen compensados posteriormente por las autoridades locales o tribunales extranjeros.

E. CONCLUSIONES

En lo que respecta a los supuestos de asistencia consular que hemos analizado, y en especial en lo referente a la asistencia de tipo económico, hay que subrayar que los países objeto de nuestro estudio, aunque con ciertas diferencias entre sí, siguen un esquema muy similar en estos casos, no muy distinto tampoco de la regulación española.

¹⁷¹ Salvo que fuera un caso excepcional donde el fallecido ni su familia pudieran asumir los costes de esa repatriación y no pudiera tampoco celebrarse un funeral local.

En realidad, todos reconocen la existencia de ciertas circunstancias excepcionales en las que además de la asistencia consular en sentido amplio (mediante el contacto directo con los afectados y sus familiares, con las autoridades locales competentes...),¹⁷² se requiere una asistencia de tipo económico para poder dar respuesta a situaciones de necesidad o imprevistos en que puedan verse afectados sus connacionales que se encuentran en el extranjero.

Sin embargo, hemos visto que el tipo de respuesta puede variar, o más en concreto el sistema de ayudas económicas contemplado en cada uno de los países de nuestro estudio.

Los países anglosajones por su parte, e incluso Suecia, se rigen por un modelo en el que de base no se contempla la posibilidad de otorgar subsidios o ayudas no reintegrables, sino que la línea general es que la asistencia consular de tipo económico está prevista únicamente en supuestos muy excepcionales, siempre como último recurso, es decir, cuando no se han podido obtener los fondos necesarios por otras vías, y con carácter reintegrable. Además se prevé un sistema estricto no sólo para comprobar que se cumplen los requisitos que permiten la concesión de esos préstamos, sino también en lo que respecta a la devolución de los mismos, pudiendo bloquear los pasaportes sus connacionales como vimos en el caso de Australia, o incluso denegando la concesión de más préstamos en el futuro, como también hace Reino Unido.

En un punto intermedio se encontrarían los países de la Europa Continental, sobre todo el caso de Italia, donde sí hay una previsión concreta en el propio presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a las ayudas económicas para casos de protección y asistencia consulares. Además es interesante puntualizar que tras la reforma de 2011 que hemos comentado, las representaciones disponen de plena autonomía para poder gastar los fondos de ese presupuesto de la forma que estimen más conveniente, siempre que los destinen a supuestos de protección y asistencia consulares.

Además, Italia hace una distinción importante, que en menor medida sigue también Francia, entre residentes y no residentes en el extranjero, ya que como hemos visto, para los residentes en el extranjero sí se contempla la posibilidad de

¹⁷² Además en principio ninguno de los países aquí estudiados cobran con carácter general por esa asistencia, a diferencia de lo que ocurre en algún otro país como Suiza donde los servicios derivados de la protección consular por lo general se pagan, (150 francos la hora). No obstante, sí existen algunas diferencias respecto a algunos servicios que sí cobran las oficinas consulares de países como Reino Unido o Australia, como son por hacer de intermediario entre los familiares de un ciudadano que se encuentra en el extranjero y este último para que aquellos le transfieran dinero. En general los demás países, incluido España no cobran por este servicio, aunque la práctica habitual es ofrecer antes otras vías para transferir esos fondos antes que hacerlo a través de las oficinas consulares. También hay diferencias en el precio que se cobra por expedir pasaportes de viaje provisionales o salvoconductos, siendo España el país en el que ambos servicios tienen el coste más bajo de todos los analizados, ya que el pasaporte provisional cuesta 26,2 euros y el salvoconducto se expide de forma gratuita.

optar a alguna ayuda no reintegrable o subsidio, y sin embargo para aquellos que se encuentran de forma temporal en el extranjero se prevé únicamente la concesión de préstamos o ayudas reembolsables. España, en este sentido no sigue esta diferenciación sino que si uno de sus nacionales se encuentra en situación de necesidad en el extranjero, sea residente allí o no, aunque con carácter general operan las ayudas reintegrables, puede optar, si cumple los requisitos a alguna ayuda no reembolsable¹⁷³.

Por último, conviene mencionar que en principio ninguno de los países que hemos estudiado prevé una ayuda económica para el traslado de cadáveres de sus connacionales fallecidos en el extranjero. Cuando se da esta circunstancia y no existen familiares que puedan y/o quieran asumir los costes de ese traslado, se gestiona normalmente, a través de las oficinas consulares, la celebración de un funeral local. Nuestro sistema en principio tampoco prevé ese tipo de ayudas, aunque sí contempla la asistencia económica para supuestos de inhumación o incineración, en el caso en que no hubiese ningún familiar, persona o entidad que pudiese hacerse cargo de esos gastos¹⁷⁴.

España, por su parte, no difiere tanto del resto de los países analizados, porque aunque es cierto que contempla algunas ayudas no reintegrables, éstas se prevén en circunstancias de verdadera necesidad, priorizando supuestos de personas más desfavorecidas o vulnerables (como ancianos, niños y discapacitados) y siempre también como último recurso, es decir, cuando no hay otra posibilidad de obtener dichos fondos.

Es cierto que contempla también las ayudas de este tipo para repatriaciones voluntarias, pero de nuevo solamente en supuestos muy excepcionales lo que supone, entre otras cuestiones, que el beneficiario de estas ayudas no disponga de medios (ni tampoco sus familiares) para asumir su coste, es decir, lo mismo que se contempla en el supuesto de la incineración o inhumación de cadáveres.

Aunque para el caso de las ayudas reintegrables no se contempla en principio, al menos según lo dispuesto en la Orden circular que regula este tipo de ayudas,

¹⁷³ De hecho el artículo 3 de la Orden ORDEN AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero dispone lo siguiente en cuanto a los requisitos para ser beneficiario de laguna de las ayudas allí previstas:

- a) Ser español.
- b) Encontrarse en el extranjero, bien como residente permanente o bien como transeúnte, con carácter temporal.
- c) Encontrarse en una situación de necesidad.
- d) Precisar protección o asistencia para superar dicha situación.
- e) Sólo para las ayudas de carácter reintegrable, haber reintegrado ayudas de las reguladas en esta Orden que se le hubieran concedido con anterioridad y con carácter reintegrable.

¹⁷⁴ Recuérdese lo dispuesto en el art.5 apartado 5 de la Orden AEX1059/2002, de 25 de abril, vid *supr.*

(la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril), la posibilidad de confiscar el pasaporte de un beneficiario de las mismas que no ha devuelto el importe recibido, sí se prevé no obstante, como un requisito previo a la concesión de este tipo de préstamos, que haya devuelto otras ayudas reintegrables recibidas con anterioridad.

En este sentido, Australia sí contempla medidas como la de retención del pasaporte o denegación de su renovación hasta que pague el préstamo, y al igual que en el caso italiano, la posibilidad de pedir su ejecución a través de las autoridades policiales o incluso judiciales competentes.

Estas medidas suponen una garantía mayor para la devolución de ese tipo de ayudas, lo que en parte reforzaría también la posición del Ministerio, y sobre todo, dadas las limitaciones presupuestarias de las que hacíamos mención, evitaría que algunos fondos dedicados a la protección y asistencia no se devolvieran y con ello se pusiera en peligro el propio sistema de ayudas. Además ayudaría a concienciar a la ciudadanía del propio carácter de esas ayudas, y de la obligatoriedad de proceder a su devolución como ocurre en general con cualquier préstamo solicitado a una entidad privada.

V. CONCLUSIÓN FINAL: ENSEÑANZAS PARA ESPAÑA

Uno de los objetivos de este trabajo, era poder sacar alguna conclusión que resultase de utilidad para la propia Administración española, y en concreto para el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con el fin de desarrollar las labores de protección y asistencia consulares que le son encomendadas de la manera más eficaz y eficiente posible, situando siempre en el centro de las mismas a los ciudadanos españoles que se encuentran en el exterior, especialmente a aquellos que afrontan una situación de necesidad o incluso desamparo.

Pues bien, tal y como hemos ido desgranando en cada uno de los epígrafes, la asistencia consular prestada tanto por las representaciones de España en el exterior, como por los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación,(en concreto a través de la Dirección General de Españoles en el Exterior, Asuntos Consulares y Migratorios),es sin lugar a dudas la más generosa de las analizadas en nuestro estudio, sobre todo a nivel económico, porque es cierto que a nivel general, la mayoría de países prevén los mismos servicios consulares a sus connacionales, sobre todo en circunstancias donde esa asistencia se vuelve fundamental (como por ejemplo en casos de detenciones en el extranjero, accidentes, robos o incluso fallecimientos).

Como bien hemos ido señalando a lo largo de la exposición, aunque hemos recogido algunos datos de lo que hacen los distintos servicios consulares en esos supuestos (fuera de los casos de asistencia de tipo económico), ha sido más fácil, tanto por la información disponible como porque en la práctica cada caso puede variar en función de distintas variables, comparar sobre todo el aspecto económico de esas funciones, donde además existen más diferencias entre los países estudiados.

Es cierto que en el caso de la asistencia a detenidos en el extranjero sí se han podido establecer comparaciones respecto a algunas cuestiones no económicas

como el régimen de visitas o el contenido de las mismas, teniendo en cuenta que también en estos supuestos España tiene un sistema que garantiza una protección y asistencia de lo más completo, especificando no sólo el número mínimo de visitas, que además es de los más generosos, sino también todas las funciones que competen a los funcionarios consulares para poder asegurarse de que los connacionales detenidos se encuentren, dentro de la difícil situación en la que están sobre todo en algunos países, respaldados y atendidos en todo momento.

Esto incluye a su vez un contacto con sus familias (salvo que los presos se opusieran), con las autoridades locales competentes y con los servicios centrales del Ministerio, de forma que exista coordinación y cooperación para asegurar una mayor protección al ciudadano en cada caso concreto.

Además, en este sentido, el sistema español, es el único de los analizados en este estudio que prevé un sistema de ayudas periódicas no reintegrables para detenidos que se encuentran en centros penitenciarios con condiciones no homologables a los nuestros, por lo que la generosidad de nuestro sistema también se extiende al ámbito económico. Teniendo en cuenta a su vez, que se contemplan también otras ayudas de carácter reintegrable e incluso la posibilidad de obtener una ayuda extraordinaria en determinadas circunstancias.

Todas estas formas de asistencia económica no suponen per se que nuestro Estado sea, en comparación con los analizados, demasiado paternalista, ya que para poder ser beneficiario de las mismas se exigen una serie de requisitos, como por ejemplo, poder acreditar la falta de medios económicos. Sin embargo, lo que sí demuestran es la preocupación de España por la situación de aquellos de sus ciudadanos que cumplen condena en el extranjero, sobre todo si estos lo hacen en países con sistemas penitenciarios muy duros, y por tanto, en condiciones muy inferiores a las que ofrecen nuestras cárceles.

Esa sensibilidad es también patente respecto a los españoles condenados a pena de muerte, ya que como hemos visto, nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aprobó recientemente una modalidad especial de subvenciones para la defensa jurídica de los mismos, algo único si se compara con los sistemas de los países aquí analizados, que como hemos visto, no contemplan una regulación similar en ese ámbito.

En lo que respecta al resto de ayudas, como hemos apuntado, aunque otros países en principio solo contemplen sistemas basados en préstamos suelen dejar abierta la puerta en algunos casos puntuales a algún subsidio extraordinario. En cualquier caso, España también se rige por esos principios; es decir, tratarse de una circunstancia excepcional que justifique la ayuda, falta de medios económicos y último recurso, así como el principio de reembolso salvo los casos apuntados antes (repatriaciones, inhumaciones e incineraciones o subsistencia), por lo que son pocas las enseñanzas a extraer en este ámbito, salvo la posibilidad

de reforzar los mecanismos para asegurar la devolución de esas ayudas o incidir más en medios alternativos de financiación.

Fuera del ámbito estrictamente económico convendría subrayar la regulación existente en España en relación con la asistencia a las víctimas de la violencia de género en el exterior, ya que, tomando como base los preceptos constitucionales y legales¹⁷⁵ rigen la actuación de nuestros poderes públicos, las últimas medidas adoptadas en la materia no hacen sino reforzar la protección de las mismas aun encontrándose fuera de España, y a su vez, demuestran que el compromiso de nuestra Administración se materializa en acciones y protocolos concretos para que esas víctimas encuentren toda la atención y apoyo que necesiten aunque se encuentren a miles de kilómetros de distancia de nuestro país.

Por último, quizá convendría replantearse la regulación sobre esta materia, es decir, como destacábamos al inicio de este trabajo, España no cuenta con una ley que regule las funciones consulares, a diferencia de lo que ocurre en Alemania por ejemplo. De existir una norma de rango legal que detallara las cuestiones más relevantes que atañen a la función consular, se podría también dar una mejor cobertura y ordenación a los aspectos en los que se basa la protección y asistencia consulares.

Esto podría redundar en un reforzamiento de la posición de los ciudadanos respecto de la de la Administración si se opta por el modelo alemán en el que explícitamente se reconoce el derecho a la protección y asistencia consulares, o por el contrario, reducir los márgenes de actuación de aquellos frente a esta, si se sigue el modelo australiano, que como vimos, dispone específicamente en su carta consular que la asistencia consular no es un derecho de los ciudadanos susceptible de ser invocado ante los tribunales.

En cualquier caso, aunque no se entrara en la configuración como derecho de los ciudadanos o como un deber de la Administración que es la opción que se sigue en la actualidad, es cierto que existen dificultades para demostrar tanto desde el punto de vista de aquellos o de ésta, si esa protección o asistencia no ha sido conferida de acuerdo a la normativa existente, salvo en supuestos donde se pueda demostrar la ausencia de la misma (en supuestos como la asistencia a detenidos si no ha habido ninguna visita de los funcionarios consulares, o en las ayudas económicas cuando se han denegado y se cumplían los requisitos, aunque en este caso la vía administrativa ordinaria no plantearía problemas para el conocimiento del caso).

¹⁷⁵ En concreto, el artículo 14 de la Constitución Española que proclama el principio de igualdad de todos los españoles ante la ley con independencia de su sexo, raza o religión. Un artículo que ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. «BOE» núm. 71, de 23 de marzo de 2007. Sin olvidar la existencia de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Publicado en BOE núm. 313 de 29 de Diciembre de 2004.

En conclusión, España tiene un sistema muy completo y generoso de protección y asistencia consulares, sobre todo en lo que respecta a los ciudadanos más desfavorecidos o que se encuentran en situaciones de verdadera necesidad en el extranjero. Se trata en ambos casos de servicios consulares que exceden el ámbito económico, pero que también en este sentido superan los niveles de actuación y compromiso de otros países de nuestro entorno, y que se realizan en constante cooperación con los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para dar una mejor cobertura no sólo a los compatriotas que están en el extranjero sino también a sus familiares y allegados que en multitud de ocasiones necesitan igualmente ese apoyo que les brindan tanto los funcionarios consulares que se encuentran en el exterior como los que trabajan desde España.

VI. BIBLIOGRAFÍA

A. Libros y artículos

FARO, S., P.CHITI, M, y SCHWEIGHOFER, E., *European citizenship and consular protection, new trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, 2012.

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.

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

VILARIÑO PINTOS, E., *Curso de Derecho diplomático y consular*, 4.^a ed., Madrid, Tecnos, 2011.

Consular Assistance and Trial Attendance: A Comparative Examination of the American, Australian, British, Dutch and German Ministries of Foreign Affairs), publicado en 2009 por Fair Trials International.

B. Legislación y otras fuentes normativas

• Normativa española:

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Publicado en Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

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 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. Publicado en: «BOE» núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

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

Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero. Publicado en «BOE» núm. 115, de 14 mayo 2002.

ORDEN AEC/3119/2005, de 26 de septiembre, por la que se modifica la Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero, en lo relativo a las cuantías de las ayudas periódicas a detenidos españoles internados en centros penitenciarios en el extranjero. Publicado en: «BOE» núm. 242, de 10 de octubre de 2005.

Orden Circular 3/2003 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 15 de julio de 2003, sobre españoles detenidos y presos en el extranjero.

Orden Circular 2/2003 de 30 de mayo de 2003, que regula el traslado de cadáveres y restos cadavéricos a España.

Instrucción de Servicio 118 de 5 de abril de 2005 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación sobre asistencia a detenidos.

Protocolo de Actuación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para la atención de las mujeres españolas víctimas de violencia de género en el exterior. Firmado en Madrid, el 8 de octubre de 2015.

- Normativa internacional y extranjera

Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de Abril de 1963. Boletín Oficial del Estado, núm. 56, de 6 de marzo de 1970.

Convenio sobre traslado de personas condenadas, hecho en Estrasburgo el 21 de marzo de 1983. Publicado en: «BOE» núm. 138, de 10 de junio de 1985.

Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE. Publicado en: «DOUE» núm. 106, de 24 de abril de 2015.

Foreign Affairs Manual; US Department of State

Consular Services Charter; Australian Department of Foreign Affairs and Trade.

Circolare n. 6 L/II/ 1, della Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politique migratorie del Ministero Degli Affari Esteri; Roma, 11 giugno 2001; Roma, 11 de junio de 2001.

Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri, 1 febbraio 2010, n. 54 in Gazz. Uff., 13 aprile, n. 85.

LOI n.° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat (1), Version consolidée au 16 mai 2016.

Décret n.° 2002-701 du 29 avril 2002 relatif à la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires de la France, Version consolidée au 16 mai 2016.

The Consular Financial Assistance Act ; SFS Nr: 2003:491 Issued: 26 June 2003.

C. Enlaces a páginas web consultadas

Datos sobre los servicios consulares españoles; <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiEstasEnElExtranjero/Paginas/Asistencia-Consular.aspx>.

Datos sobre los servicios consulares británicos; <https://www.gov.uk/government/publications/consular-services>.

Datos sobre los servicios consulares norteamericanos; <https://travel.state.gov/content/travel/en.html>.

Datos sobre los servicios consulares australianos <http://dfat.gov.au/about-us/our-services/consular-services/pages/consular-services.aspx>.

Datos sobre los servicios consulares alemanes <http://www.uk.diplo.de/Vertretung/unitedkingdom/en/07/RK.html>.

Datos sobre los servicios consulares italianos http://www.esteri.it/mae/en/italiani_nel_mondo/serviziconsolari/.

Datos sobre los servicios consulares franceses <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/annuaire-et-adresses-du-maedi/ambassades-et-consulats-francais-a-l-etranger/>.

Datos sobre los servicios consulares suecos <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-for-foreign-affairs/>.

Datos sobre los servicios consulares suizos <https://www.dfae.admin.ch/eda/fr/dfae/vivre-etranger/rechte-und-pflichten-der-schweizer-personen-im-ausland.html>.

D. Otros recursos

- Informes y publicaciones

Informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2015: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

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

'Support for British Nationals Abroad: A Guide', 2009.

Australian Consular State of Play 2014-15. Australian Department of Foreign Affairs and Trade.

Anuario statistico 2016; Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

- Recursos orales

Annett Greiner-Köz, Cónsul General de Alemania en Madrid (entrevista telefónica realizada el 27 de julio de 2016).

Lloyd Milen, Cónsul General de Reino Unido en Barcelona, (entrevista realizada el 1 de agosto de 2016 en Madrid).

Gilda Santangelo, Jefa de la Cancillería Consular (o Sección Consular) de la Embajada de Italia en España, (entrevista realizada el 23 de agosto de 2016).

Sylvie Ployout, Cónsul Adjunta del Consulado General de Francia en Madrid, y encargada a su vez de asuntos sociales, (entrevista realizada el 24 de agosto de 2016).

Monika Jagerman, Consejera de la Embajada de Suecia en España y encargada de los asuntos consulares, (entrevista vía mail el 27 de julio de 2016).

ESCUELA DIPLOMÁTICA

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS MIGRATORIA

**ANÁLISIS DEL ACTUAL FENÓMENO MIGRATORIO
RESPUESTA Y ESCENARIOS DE FRACTURAS
O INTEGRACIÓN PARA LA UNIÓN
Y LOS ESTADOS MIEMBROS,
CON ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA**

MARC SÁNCHEZ RUIZ

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a la Doctora Ewa Widlak, de la Universitat Pompeu Fabra, su apoyo constante en la redacción del presente trabajo, que mucho debe a su inteligencia y rigor académico.

Mi agradecimiento también a los compañeros de la Subdirección General de Asuntos de Justicia e Interior de la Secretaría de Estado para la Unión Europea del MAEC, por el tiempo que me han dedicado.

Por último, soy asimismo deudor de las magníficas clases sobre cuestiones migratorias ofrecidas por el Embajador Javier Carbajosa y Manuel Hernández Gamallo en la Escuela Diplomática.

INTRODUCCIÓN

Europa vive hoy su mayor crisis migratoria desde la segunda guerra mundial. Resolverla reviste, por lo tanto, una relevancia fundamental en el debate social, la actuación política de los Estados miembros y la construcción del proyecto europeo.

La Europa que se enfrenta a la crisis migratoria actual no es un continente que rebosa de ideas y optimismo en el futuro de su integración. El castigo infligido por la crisis económica, financiera y social que comenzó en 2008, así como la respuesta que se acordó darle desde la Unión, han hecho mella en la confianza de los ciudadanos en el futuro de la construcción europea. Lenta pero constantemente van ganando adeptos las versiones más nacionalistas y excluyentes del escenario político de los Estados miembros, siendo el creciente euroescepticismo su consecuencia natural para con Europa.

En este estado, Europa ha debido actuar frente al fenómeno migratorio con los instrumentos de los que disponen la Unión y los Estados miembros, y con una voluntad política no siempre acorde a las dimensiones de la crisis. Los procesos de toma de decisiones han sido lentos y parece inevitable constatar que no están siendo lo suficientemente eficaces para resolver la crisis migratoria actual. Ahora bien, esta situación extrema también está poniendo de manifiesto que Europa tiene mecanismos y capacidad para responder. Se debaten ahora acciones solidarias que, aun siendo insuficientes, hubieran parecido quimeras federalistas en el pasado.

Por todo ello, Europa se halla en una situación de *impasse* de la que puede salir significativamente debilitada, si bien es poco probable que se den los escenarios de descomposición y declive irrefrenable que sugieren las visiones más pesimistas. No obstante, puede producirse el escenario contrario. El hecho de que Europa salga reforzada de sus propias crisis es de hecho una constante en su historia y, por tanto, debe verse como un precedente, señal para el optimismo en la reciente crisis.

Con el objetivo de identificar el camino que puede tomar el continente para que una mayor integración sea el escenario resultante de la crisis migratoria, hemos estructurado el análisis de la misma en tres partes. En una primera parte, se examina el fenómeno migratorio actual en su marco teórico, sus precedentes europeos y las razones, ruta y destino de los migrantes, que hemos agrupado en tres grandes grupos. La segunda parte estudia la respuesta que ha dado la Unión Europea a esta situación. Se analiza cuál ha sido el modelo de gobernanza y la evolución de la política migratoria europea, como también los mecanismos que esta usa para hacer frente a la crisis, desde la óptica comunitaria y la de los Estados miembros, y que se articulan en tres grandes esferas de actuación, a las que también se dirige una crítica. La tercera parte del trabajo se destina a identificar los escenarios de la construcción europea que se han visto más afectados por la crisis y de cuya resolución dependerá que se conviertan en fracturas permanentes o en oportunidades para una mayor integración.

1. ANÁLISIS DEL ACTUAL FENÓMENO MIGRATORIO

1.1 Marco teórico: migrantes y refugiados

La crisis migratoria actual ha propiciado un gran debate socio-político entorno a la clasificación que debe hacerse de las personas que están llegando al continente europeo. Es un debate que, lejos de ser estéril, determina la actuación de la Unión y sus Estados miembros respecto a la actual crisis, puede suponer el éxito o el fracaso de la integración de la población migrante en las sociedades receptoras y sentará sin duda un precedente de peso de cara a futuras crisis migratorias. Por ello, parece fundamental abordar ante todo los conceptos de migrante y refugiado desde una óptica pluridisciplinar lo más completa posible, con la que asentar un marco teórico sobre el que se desarrollará el resto de nuestro trabajo.

El campo de investigación de la migración, en el que se incluye el estudio de la figura del refugiado, es multidisciplinario y complejo, puesto que la definición misma de “migración” ha evolucionado profundamente con el tiempo (Castles, Haas & Miller, 2014; Brettel & Hollifield, 2015). Según la definición de Casas-Cortes et al. (2015) la migración moderna define “las prácticas de movilidad multifactoriales y heterogéneas en un campo definido por el estado, empírico o capital.” El Estado moderno y su definición de la ciudadanía produjeron códigos, instituciones y prácticas que siguen definiendo las políticas y experiencias migratorias. Estos códigos han sido fuertemente modificados en los últimos años a consecuencia del proceso de globalización (Loescher, 1993), pero partiendo de que el concepto de “migrante” incluye a “refugiado”, utilizaremos en adelante el primer término, de forma generalizada, para hablar del componente humano de la actual crisis migratoria, reservando el término “refugiado” y “solicitante de asilo” para cuando se requiera una más exacta delimitación jurídica.

Los migrantes constituyen un grupo heterogéneo y evolutivo, lo que dificulta la creación de tipologías aceptables por el conjunto del mundo científico. Aunque los investigadores debaten sobre la exactitud y pertinencia de diferentes categorías, desde los años 1960 la mayoría de ellos está de acuerdo en una

división muy general entre migrantes voluntarios (representados sobre todo por los migrantes económicos) e involuntarios (refugiados, esclavos, exiliados por guerra o presiones políticas) (Price, 1969).

La definición de refugiado existe a nivel jurídico y el estatuto de refugiado está definido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹ y su Protocolo de 1967 de las Naciones Unidas². Dicha convención constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados, ofreciendo una definición del refugiado y estableciendo derechos de los refugiados y obligaciones de los Estados para con ellos. El Protocolo de 1967 eliminó las restricciones geográficas y temporales de la Convención. Según la Convención, un refugiado es una persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”* (Capítulo 1, art. 1.2). La definición de refugiado propuesta por dicha Convención es una de las normas internacionales más aceptadas del mundo. A nivel científico, sin embargo, esta definición parece demasiado restrictiva, puesto que en muchos casos la diferencia entre el migrante económico y el político es imposible de realizar y es fuente de problemas en la actual crisis (Dowty, 1987; Brettel & Hollifield, 2015), además de cruzarse sus esferas de definición, como muestra el Modelo 1.

Richmond (1988), en un trabajo que constituye hoy una referencia mundial en el campo científico sobre la migración, argumenta que los movimientos de los refugiados son impredecibles y espontáneos, y se pueden en realidad analizar de manera estructural, desde las perspectivas macro y micro-teóricas.

A nivel macro-teórico, se ha demostrado que los factores políticos, económicos y sociales en un país, los más importantes de los cuales son guerras externas y civiles, situaciones políticas inestables y revoluciones, terrorismo, limpiezas étnicas, desplazamientos de las poblaciones a causa del progreso tecnológico, reformas territoriales, hambruna provocada por las acciones del estado y otras acciones del Estado contra los derechos humanos, influyen en la formación de los movimientos de migración forzada (Mandel, 1997). Además, consta que estos factores son interdependientes. Tomando una perspectiva aún más global, varios autores como Weiner (1983) y Castles (2013) demuestran que los flujos de los refugiados dependen de factores como el estado de la economía global, de múltiples cuestiones sobre la soberanía estatal, de los intereses de todos los actores, de las relaciones internacionales y de consideraciones ideológicas.

¹ http://web.archive.org/web/20090725074145/http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm

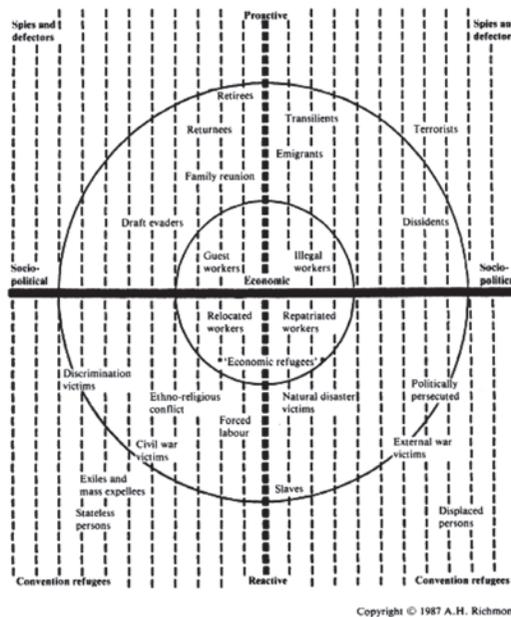
² España se adhirió a dicha Convención y a su Protocolo en 1978 (publicación en el «BOE» núm. 252, de 21 de octubre de 1978)

A nivel micro-teórico, se ha analizado la cuestión de los refugiados desde la perspectiva individual. Richmond (1988) explica que la migración es una decisión personal y racional. Dicha decisión nace del análisis de una serie de factores como los valores de un posible migrante y las ventajas que cree que hallará, consecuencia a su vez de la imagen o poder blando proyectada por la sociedad de acogida, siendo Europa un poderoso ejemplo de ello. Ahora bien, aun considerándose la migración involuntaria como forzada, una persona siempre tiene otras posibilidades de actuar, aunque el coste suele ser muy elevado. Por ejemplo, una persona de una minoría perseguida puede alistarse en un ejército disidente o enfrentarse a un posible encarcelamiento, tortura o muerte. Otros investigadores se concentran en el marco temporal de la migración. Kunz (1981) argumenta que la diferencia entre un refugiado y otros tipos de migrante es que el primero deja su país como consecuencia de unos acontecimientos y no en previsión de ellos. Desde la psicología, se acepta generalmente que la actitud de un refugiado queda fuertemente influenciada por la decisión de vivir lo más normalmente posible, así como por el trauma y un impacto negativo de larga duración sobre la personalidad, causado por la huida (Keller, 1975).

Modelo 1: Paradigma de los movimientos internacionales de población, según A. H. Richmond

Sociological Theories of Migration

FIGURE 1
Paradigm of International Population Movements



Fuente: Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees (1988)

Fuente: Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees (1988)

1.2 Precedentes y la actual crisis migratoria en Europa

La Unión Europea hace frente hoy a la mayor crisis migratoria que ha vivido el mundo desde la segunda guerra mundial y que puede cambiar profundamente su configuración. Algunas voces se alzan dibujando un escenario de no retorno, en el que la UE se juega el todo por el todo. En estos términos se expresó, por ejemplo, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, cuando en enero de 2016 afirmó que la UE no disponía de más de dos meses para salvar la zona Schengen y, quizás, la unión misma, que corría el riesgo de convertirse en un proyecto político fallido³. Ahora bien, la presente crisis migratoria no ha sido la única a la que ha debido enfrentarse el continente ni sería la primera que supondría un cambio estructural en la construcción de una Europa unida.

1.2.1 Precedentes a la crisis migratoria en Europa

Sin remontarnos al siglo XIX, en cuya segunda mitad y hasta la primera guerra mundial se calcula que más de 30 millones de europeos emigraron a los Estados Unidos (Castles, 2000), podemos hablar de cuatro grandes crisis de refugiados en la Europa del siglo XX siguiendo parcialmente a Colin Bundy (2016).

La primera crisis se produjo por causa de la Primera Guerra mundial y la Revolución Rusa, que entre 1914 y 1922 obligaron a cinco millones de personas a buscar refugio en países distintos a los suyos. La magnitud de esta crisis obligó a Europa a buscar soluciones de gran calado: se redefinieron las fronteras pero, salvo los desplazamientos masivos de 1,7 millones de personas entre Grecia y Turquía, se hizo propiciándose que los refugiados se asentaran allí donde habían encontrado refugio. Igualmente se expidieron en el período de entreguerras los Pasaportes Nansen y se creó un Alto Comisionado para los Refugiados.

La segunda crisis se produjo como consecuencia directa de la segunda guerra mundial y los desplazamientos forzados realizados por Alemania y la Unión Soviética, que dejaron un balance de 40 millones de refugiados errantes en mayo de 1945. Con las fronteras redefinidas en Yalta y Potsdam, Europa se enfrentaba a una transformación social, política y económica de gran calado. La situación se gestionó con el apoyo del Comando Aliado y la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA, por sus siglas en inglés) que en 1947 tenían bajo supervisión casi 800 campos de reasentamiento con siete millones de personas. Con una política activa y rápida de reasentamiento, repatriación y apoyo a la emigración, en 1951 la cifra se había reducido a 177 000 personas. Con la experiencia ganada y para facilitar en el futuro la resolución de nuevas crisis de refugiados se articuló en 1951 un marco legal e institucional que aún es hoy la columna vertebral del sistema internacional en materia de refugio:

³ <http://www.euronews.com/2016/01/19/tusk-gives-the-eu-two-months-to-save-schengen/>

la UNRRA fue sustituida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Como consecuencia del éxito de esta política de refugio y de la reconstrucción de Europa, a partir de la década de los cincuenta el continente pasará de ser productor neto de emigrantes a receptor neto. Podemos identificar las causas de este momento clave de la historia europea en el éxito de la resolución de la crisis de refugiados de posguerra, en la construcción de un continente democrático y con poder de atracción y en el efecto llamada de la bonanza económica de los llamados Treinta Gloriosos hasta las crisis del petróleo. A partir de este momento, los movimientos migratorios europeos ya no serán motivados únicamente, como en las dos crisis de posguerra, por elementos esencialmente políticos, sino que ganará peso determinante el factor económico y la figura del migrante económico. Este elemento es clave porque define el paso de una inmigración de refugio a una migración con componente mixto, esto es, de asilo y económicamente motivada, que conformará el mapa migratorio europeo desde entonces (Dumont, 2006). Como consecuencia de ello, cada país en Europa adopta modelos migratorios distintos, que algunos autores han definido en tres grandes grupos: la zona norte (Irlanda, Reino Unido, Finlandia y Suecia), muy dinámica en cuanto a movimientos migratorios; la zona central (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria) constituida en principal foco de atracción de la inmigración que se dirige a Europa; y por último la zona mediterránea (Italia, España, Portugal y Grecia), que ha experimentado un cambio radical, dado que ha pasado de ser proveedora de emigrantes hacia la zona central a ser receptora de inmigrantes procedentes de África (Goig Martínez, 2016).

La tercera crisis se produjo en la década de los 90 por los desplazamientos de población provocados por el fin de la Unión Soviética y las guerras balcánicas. Aunque en esta ocasión, el origen de dichos cambios sistémicos en Europa fue, precisamente, un éxodo migratorio previo: el de los alemanes del este que, en el verano de 1989, viajaron a través de Checoslovaquia y Hungría hasta Austria. La situación propició que la República Democrática Alemana abriera sus fronteras con el oeste y provocara la caída del Muro de Berlín, la reunificación alemana, la desintegración del Pacto de Varsovia, el fin de la Guerra Fría y, finalmente, el colapso de la Unión Soviética (Greenhill, 2016). No obstante, la crisis de refugiados no se detuvo, sino que siguió el curso abierto por el colapso de la URSS. Así, a comienzos de la década de los 90, Europa se enfrentó a 500.000 solicitudes de asilo al año, en procedencia del este. Los mayores contingentes los formaron los procedentes de la antigua Yugoslavia, que huían de la guerra y la persecución étnica y los llamados *Aussiedler* (alemanes étnicos). Dos millones de los cuales se instalaron en Alemania y adquirieron su nacionalidad, basada en esa época en el *ius sanguinis*, o derecho de sangre (Withol de Wenden, 2016). Así, un proceso en

cadena que comenzó con el éxodo de refugiados de la Alemania oriental culminó en un cambio tan fundamental para Europa como la reunificación de Alemania y el considerable incremento de su influencia demográfica y económica en Europa, amén de redefinir la frontera oriental de la UE, obligando al proyecto europeo a redefinirse, a realizar un salto adelante que se materializó con el Tratado de Maastricht y la creación de la Unión Europea (Sinn, 1996).

Antes de analizar la cuarta y actual crisis de refugiados, vale la pena observar que las tres crisis precedentes tienen en común haber puesto en jaque al sistema e incluso al equilibrio de poderes de la Europa de cada época, pero también el hecho de haber brindado la oportunidad de construir unas relaciones entre estados sin precedentes. Si en las dos primeras crisis el imaginario político colectivo asumió que el continente podía reestructurar masivamente su composición social sin perder por ello su sentimiento de identidad, incluso podríamos argumentar que reforzándola, la tercera crisis provocó, indirectamente, el paso a una mayor integración en la UE, hoy el más completo y exitoso proyecto de cooperación entre Estados del mundo. Ciertamente es que, en los tres casos, dicha oportunidad nació del imperativo de resolver los gravísimos problemas humanitarios, políticos y socio-económicos que provocaron las mismas crisis. Pero que Europa tenga claros precedentes de éxito en la resolución de crisis de refugiados y que ello haya redundado a la postre en mayor integración es una lección que vale la pena recordar a la hora de analizar la presente crisis de refugiados y entender que los escenarios de ruptura con que amenaza pueden convertirse en oportunidades para una mayor integración.

1.2.2 La actual crisis migratoria

La cuarta y actual crisis migratoria en Europa estalla en 2015, aunque se venía gestando desde 2011 y sigue en el momento de escribir estas líneas. Que 2015 sea el año crítico no es casualidad. La presente es en efecto una crisis migratoria europea pero que se integra y se origina en una crisis global. Según datos de ACNUR, el número de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo alcanzó los 59,5 millones al despuntar el año 2015, suponiendo la cifra más elevada desde la segunda guerra mundial, y con una tasa de aumento del orden del 40% desde el año 2011. 19,5 millones eran refugiados, a los que deben añadirse los 5,1 millones de refugiados palestinos bajo el mandato de ACNUR y los 1,8 millones que eran solicitantes de asilo. El resto eran desplazados internos, esto es, dentro de sus propios países (Pinyol y Ferrero, 2015; ACNUR, 2015).

Debe señalarse asimismo que Europa no ha sido ni la primera, ni la única, ni la principal región en recibir migrantes durante esta y las anteriores crisis migratorias. De hecho, los países en vías de desarrollo siguen acogiendo a la mayor parte de los refugiados que hay hoy en el mundo. Según el informe Global Trends de ACNUR, en 2014 el 86% de los refugiados se había acogido a la

protección de los Países en Vías de Desarrollo (PED), y uno de cada cuatro lo había hecho en uno de los Países Menos Avanzados (PMA).

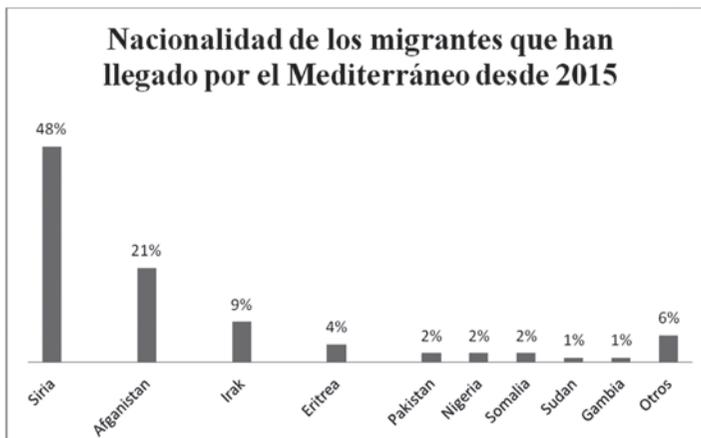
Sin embargo, desde 2015 la crisis migratoria global ha movido innegablemente su centro de gravedad social, político y mediático a Europa. Unos pocos datos bastarían para ilustrar la amplitud de esta afirmación: en su intento por llegar a la UE, seis personas murieron cada día durante la primera mitad de 2015, que en sus doce meses se saldó con 3.692 fallecidos (Withol de Wenden, 2016; OIM, 2015); las solicitudes de asilo han sufrido un incremento exponencial, pues antes de 2014 no llegaban de media anual a las 200.000 pero en 2014 fueron 625.000 y en 2015 se convirtieron en 1.321.560 solicitudes (Eurostat, 2015), marcando el momento álgido de la crisis migratoria europea. Para el conjunto del año 2016, Frontex ha estimado en 503,700 los nuevos cruces ilegales en frontera (Frontex, 2017). ¿Cómo se ha llegado a esta situación?

1.3 Migrantes, rutas principales y destino

1.3.1 Los tres grandes grupos de migrantes

Para una mayor claridad, abordaremos la cuestión desde la óptica de la nacionalidad del migrante, que agruparemos en tres grandes grupos con el objetivo de distinguir y mejor comprender las causas, rutas y destino de los actuales flujos de migración masiva. Para identificar los tres grandes grupos, cruzaremos dos datos, que con frecuencia no se distinguen lo suficiente: la nacionalidad de las personas llegadas a Europa por el Mediterráneo y la nacionalidad de las personas que han hecho una primera solicitud de asilo en la UE, en ambos casos para el conjunto del año 2015.

Gráfico 1: Nacionalidad de los migrantes que han llegado por el Mediterráneo desde 2015



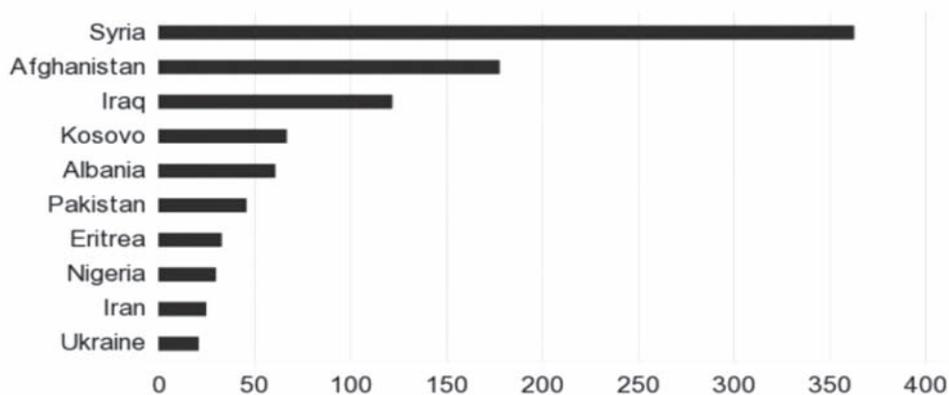
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de ACNUR y Eurostat. Cubre el 96% de todas las llegadas en 2015, de un total de 1.015.078 llegadas.

Del análisis de la Gráfico 1 resulta una gran preponderancia de la población Siria entre los migrantes llegados por el Mar Mediterráneo a Europa, que alcanzó prácticamente la mitad de todas las llegadas en 2015, seguida de afganos e iraquíes. Estas tres nacionalidades conforman el primero de los tres grupos de migrantes que analizamos. El segundo grupo está compuesto por un gran número de países africanos, liderados por Eritrea, Nigeria y Somalia. Ahora bien, si cruzamos estos datos con los que ofrece Eurostat para la nacionalidad de los demandantes de asilo en la UE en 2015, observamos que, aun manteniéndose una correlación positiva entre llegadas y demandantes de asilo en materia de nacionalidad, se demuestra la importancia en el total de solicitudes de asilo de un tercer grupo de migrantes: los de los países balcánicos, con preeminencia de Kosovo y Albania, pero también de serbios. Se trata de un grupo que cabe distinguir del resto porque, como veremos, además del hecho de no haber cruzado el Mediterráneo, tiene un número de características particulares. Conviene no olvidar, por último, que una pequeña parte de estas solicitudes (circa 25.000 para 2015) proviene de un conflicto aislado del resto, la guerra en Ucrania. Una situación que, como algún autor ha explicado, plantea desafíos geopolíticos importantes para algunos países del este europeo, en particular Polonia (Szczepanik y Tylec, 2016) pero que por sus características y dimensión escapa al ámbito de análisis principal de este trabajo.

Gráfico 2: Las diez nacionalidades que más solicitaron asilo por primera vez en 2015

Top 10 origins of people applying for asylum in the EU

First-time applications in 2015, in thousands



Source: Eurostat

Una vez identificados los tres grandes grupos de migrantes, es necesario analizar las razones que les han llevado a emigrar y cuáles son las rutas que usan.

El primer grupo de migrantes (sirios, afganos e iraquíes) está compuesto por personas que huyen de una situación de guerra, de inestabilidad y de violencia política (Withol de Wenden, 2013). Se trata de tres países sumidos en estado de desintegración política, social y económica desde que comenzaron las guerras de 2011, 2001 y 2003 respectivamente.

El caso de los afganos presenta una constante casi ininterrumpida desde la invasión soviética de 1979 (Eurostat, 2016). En la decisión de los iraquíes de salir del país han tenido un peso fundamental la invasión de 2003, la violenta guerra fratricida entre chiíes y suníes desde entonces y el rápido descenso del país hacia un estado fallido y la emergencia a partir de 2014 del *Daesh* o Estado Islámico, que ha sumido a parte de Irak y Siria en una nueva guerra con un grado de brutalidad inaudito.

El caso de los sirios requiere una atención particular porque es el que reviste mayor importancia demográfica y política en la actualidad. Desde que comenzase la guerra civil entre los grupos rebeldes y Bashar al-Assad en la llamada Primavera Árabe de 2011, buscar refugio ha sido un imperativo vital para un número creciente de sirios. Se calcula que, a comienzos del año 2016, 6,6 millones de sirios eran desplazados internos y 4,8 millones habían buscado refugio fuera del país. De modo que, de una población total de cerca de 20 millones antes de la guerra, más de la mitad se encuentra en situación de desplazamiento, con las consecuencias humanitarias que ello acarrea. Naciones Unidas cifra en 13,5 los millones de sirios en situación de necesidad inmediata de ayuda humanitaria (Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2016). La inmensa mayoría de estos refugiados buscaron en un primer momento ayuda en los países vecinos. Así, 800.000 refugiados sirios se encuentran aún en Jordania, 1,2 millones en el Líbano, y más de tres millones en Turquía (Mouhoub y Debbihi, 2016). La razón por la que no figuran estadísticamente refugiados en los países del Golfo es que éstos se han negado hasta la fecha a aceptar a uno sólo de ellos, a pesar de contar con medios y espacio suficientes⁴. Existe no obstante un debate poco contrastado sobre si dichos países han aceptado en realidad refugiados sin usar tal figura jurídica⁵. Recordemos, en todo caso, que los países del Golfo no son parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Más allá de esta cuestión, el hecho es que, entre 2011 y 2015, el número de solicitantes de asilo sirios en la UE se ha incrementado sustancialmente, hasta llegar a 813,599 en noviembre de 2015 (ACNUR, 2016). Dicho de otro modo, se ha producido en estos años un cambio fundamental a partir del momento en que muchos sirios han pasado de buscar refugio en Oriente Medio a intentar encontrarlo en Europa, y cabe preguntarse por qué.

⁴ <http://edition.cnn.com/2015/09/08/world/gulf-states-syrian-refugee-crisis/>

⁵ <http://www.euronews.com/2015/09/30/why-aren-t-rich-gulf-states-welcoming-syrian-refugees-are-they>

La literatura científica identifica dos argumentos principales. Por un lado, algunos autores mantienen que las condiciones de vida en los campos de refugiados entorno a Siria han ido degradándose hasta tal punto que la situación se ha vuelto desesperada para muchos de ellos. Así, en 2015, el 70% de los refugiados sirios en el Líbano viviría bajo el umbral de la pobreza y la cifra aumentaría hasta el 85% en Jordania. La razón debería buscarse en la falta de financiación suficiente y la reducción de las ayudas otorgadas, tanto por las NNUU como por la UE. En 2015, los responsables del Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia declararon haber recibido menos del 40% de los más de 4,500 millones de dólares necesarios para cubrir necesidades humanitarias básicas (Naciones Unidas, 2016). Debido a ello, las NNUU se vieron obligadas a reducir las ayudas en un gran número de áreas, conduciendo a la reducción de servicios esenciales como el apoyo financiero, el alojamiento o incluso la provisión de alimentos. En agosto de 2015, incluso el Programa Mundial de Alimentos anunció que se veía obligado a reducir las cartillas de alimentos en el Líbano por falta de financiación. Si añadimos a esta situación de penuria la denegación de servicios estatales básicos y el racismo y violencia de sectores determinados de las sociedades de acogida, no parece sorprendente que muchos refugiados se hayan decidido a arriesgar la vida para intentar llegar a Europa (Jones y Teytelboym, 2016; Puster, 2015; Greenhill, 2016).

Otro grupo de autores apunta, sin embargo, a la existencia de una voluntad deliberada de algunos estados como Siria, Turquía y Libia de usar lo que Greenhill llama *Armas de Migración Masiva* (Greenhill, 2010) y Scalvini las *Guerras Humanitarias* (Scalvini, 2011). Esto es, el uso deliberado de los flujos migratorios como arma no convencional para desestabilizar a las sociedades receptoras y ganar así cuotas de negociación o erigirse en salvadores o víctimas de la situación, logrando momentum mediático y político. (Putnam, 1988; Squires y McElroy, 2011). Como apunta Freeman, la *coerción estratégica* forma parte del arsenal no militar de cualquier estado soberano (Freeman, 1998), y algunos estados tienen mucho que ganar haciéndolo con la crisis migratoria actual. ¿Acaso no beneficia a Bashar el-Assad el poder ofrecerse como principal regulador de la emigración de su país, además de culpar de ella a los que considera “terroristas”⁶ o a Turquía retener a los refugiados a cambio de un buen trato político? (Hokayem, 2012). Son en realidad prácticas con precedentes, como la amenaza de Muammar el Gadhafi de convertir Europa en un “continente negro” si no se le pagaba una fortuna⁷. Es en esta misma línea que el Estado Islámico parece estar operando. Por un lado estaría causando un terror en la región destinado a hacer huir a gran cantidad de sirios e iraquíes y por el otro usaría el gran flujo migra-

⁶ https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/16/assad-west-is-crying-for-refugees-with-one-eye-and-aiming-a-gun-at-them-with-the-other/?tid=pm_world_pop_b

⁷ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/7973649/Gaddafi-Europe-will-turn-black-unless-EU-pays-Libya-4bn-a-year.html>

torio consiguiente tanto para el objetivo inmediato de infiltrar a terroristas como para, posiblemente, desestabilizar demográfica, social y políticamente al “enemigo occidental”, con todos los réditos que ello pueda dar a medio y largo plazo y que, a pesar de alimentar un enconado debate electoral en Europa, apenas han sido calibrados por los académicos en sus potenciales efectos a medio y largo plazo en las sociedades de acogida. Unas intenciones que el EI no parece tener el menor interés en ocultar⁸.

El segundo gran grupo de migrantes lo componen los nacionales de países del África subsahariana, encabezados por Eritrea, Nigeria y Somalia. En las últimas décadas el africano ha sido el grupo de migrantes más numeroso hacia las fronteras Europeas, alcanzando sus máximos en el período 2000-2005, cuando se calcula que la mayoría de los 440.000 emigrantes que producía anualmente el continente africano se dirigieron a Europa (OIM, 2008), siendo Libia uno de los principales puertos de salida (Attir, 2012). En su caso, la motivación de la desesperación económica parece haber sido mucho más importante, cuando no dominante, en su migración. Debemos observar que, a pesar de ello, algunos autores desmienten que éste último factor haya sido tan fundamental como a veces se piensa a la hora de calificar las razones de la emigración africana, y que los migrantes con frecuencia han respondido a una llamada de mano de obra barata, con el deseo en muchos casos de volver en algún momento a sus casas, como prueba el hecho de que la mayoría de ellos hayan entrado legalmente en Europa y sólo después se hallen en situación de irregularidad al expirar sus visados (De Haas, 2008; Castles, 2009).

Pero la situación parece haber cambiado en los últimos años. Fundamental o no, la motivación económica no es ya, cuanto menos, la única que mueve a las tres mayores ciudadanía africanas (eritreos, nigerianos y somalíes) a arriesgar sus vidas para alcanzar las costas de Europa. Somalia es un estado fallido (Gros, 2007), sumido en golpes y contragolpes de facciones y gobiernos desde que el colapso del régimen de Siad Barre condujera a la guerra civil de 1991. Con un PIB per cápita de 520 dólares, es además un país que empuja desde hace décadas a su juventud al exilio (Hagmann y Höhne, 2007; Harper, 2012), y una parte importante de ella se dirige, como vimos, a costas Europeas. Nigeria es un país azotado por el terrorismo de *Maitatsine* y *Boko Haram*, con un fundamentalismo islamista creciente en un contexto de división étnico-religiosa en la que aproximadamente la mitad de la población es cristiana y se está convirtiendo en objetivo de atentados. El conflicto bélico, concentrado sobretudo en el nordeste del país, se alimenta también de intereses económicos por el control de las grandes reservas de petróleo de Nigeria y no tiene visos de terminar en un plazo breve de tiempo (Adesoji, 2010; Onuoha, 2010).

⁸ <http://www.express.co.uk/news/world/658508/EU-migrant-crisis-Islamic-State-ISIS-refugees-Syria-Greece-Italy-terror-Paris-attacks>

El caso del país subsahariano más importante en los flujos migratorios hacia Europa es hoy Eritrea, país cuya ratio de demanda de asilo en la UE es de 1 por cada 50 nacionales, casi el doble que la ratio de sirios. Aquí de nuevo la motivación para emigrar dista mucho de ser sólo o principalmente la económica. Tras una guerra de 30 años para lograr la independencia de Etiopía, el último conflicto bélico con su vecino fue en 1998 y vive desde entonces bajo el estado de emergencia. El gobierno ha sido acusado de violaciones de los derechos humanos por la Oficina del Alto Comisionado de las NNUU para los DDHH. El estado de guerra y la mala gobernanza, además de arruinar una economía que nunca ha llegado a despegar y que es hoy la undécima más pobre del mundo en términos de PIB per cápita, han llevado a instaurar un servicio militar obligatorio tanto para hombres como para mujeres. El servicio comienza durante el último año de educación secundaria, pero lo que hace la situación de estos jóvenes desesperada es que dicho servicio no tiene una duración definida en años, sino que puede durar indeterminadamente. Se estima que el 9% de la población eritrea ha huido del país en los últimos años, sin contar a los muertos o desaparecidos al intentarlo, y la emigración a Europa se ha cuadruplicado desde el año 2011 hasta los 46.000 que llegaron en 2015 (Lefebvre, 1995; Pratt, 2007; Bereketeb, 2016).

El tercer y último grupo de nacionalidades que piden refugio en la UE son las de los países balcánicos, que en los primeros diez meses de 2015 llegaron a suponer el 15% de las solicitudes de asilo en la UE, tratándose fundamentalmente, y por éste orden, de Kosovares, Albaneses y serbios (Aiyar, Barkbu et al. 2016). Sólo en Alemania, el 42% de las solicitudes de asilo recibidas en la primera mitad de 2015 fueron de ciudadanos de los Balcanes Occidentales⁹. Y si bien es cierto que, como hemos visto, los desplazamientos de población provocados por las guerras de la antigua Yugoslavia y la crisis de Kosovo de 1999 llevaron a gran número de ciudadanos balcánicos a solicitar asilo en Europa, existe cierto consenso en considerar que las motivaciones de la migración actual son distintas a las de aquella década. Se trataría fundamentalmente y desde hace al menos una década de una migración de tipo voluntaria o económica, no motivada por razones políticas o de persecución más que en casos excepcionales y que estaría aprovechando la actual masificación de flujos migratorios para entrar en países de la UE (Hatton, 2016; Goig Martínez, 2016; Triandafyllidou y Vogel, 2016).

En cuanto al perfil del migrante que está llegando a Europa por mar, podemos constatar una clara predominancia masculina (53%), frente al 17% de mujeres y el 25% de niños para 2015. Ahora bien, aunque los flujos se presentan a la llegada con un carácter mixto, es posible distinguir entre dos perfiles: el de la migración del sur, compuesta mayoritariamente por hombres solos, y que son fruto de una selección entre los jóvenes, pues deben tener un buen estado de salud,

⁹ <http://www.spiegel.de/international/europe/western-balkan-exodus-puts-pressure-on-germany-and-eu-a-1049274.html>

estar lo suficientemente determinados como para hacer frente un viaje plagado de dificultades y vivir en situación irregular en Europa el tiempo suficiente para regularizarse, además de haber hecho acopio de hasta 30.000 euros para el viaje. Una parte de ellos llegó a trabajar en los países intermedios, como en Libia, hasta que la situación se volvió insostenible, para el país o para ellos (Withol de Wenden, 2016); la segunda categoría, la de los migrantes de Oriente Próximo, presenta en su mayoría un cuadro familiar (ACNUR, 2016).

Por último, más allá de las causas primeras que mueven a los migrantes a iniciar su peligroso periplo desde 2011, parece posible identificar al menos tres hechos, ocurridos en el verano de 2015, que habrían propiciado un aumento tan considerable de llegadas a la Unión como para que políticos y medios de comunicación llamasen por fin “crisis” a la situación migratoria. El primero es la decisión del gobierno de Macedonia de dejar pasar, en julio, a los migrantes hacinados en sus fronteras, ante una situación de desbordamiento y presión social. A partir de este momento, pareció surgir entre los migrantes la percepción de que la ruta de los Balcanes estaba desbloqueada. En segundo lugar, el anuncio a principios de septiembre de la Canciller Alemana Angela Merkel de que Alemania aplicaría una política de “puertas abiertas” acogiendo a más de 800.000 refugiados, podría haber provocado un “efecto llamada” importante. Efecto sobre cuya realidad es aún pronto para que exista un consenso académico, pero que sí presenta precedentes históricos en casos parecidos, como las llamadas veladas hacia una mano de obra barata en el caso de Italia (Reyneri, 2010), las declaraciones políticas favorables a la migración mexicana hacia EEUU y su consiguiente aumento (Jenkins, 1977) o los picos de llegadas al mismo continente europeo (Zimmermann, 1995, Hooghe, Trappers, Meuleman y Reeskens, 2008). El tercer factor sería la intensificación del uso de la emigración por parte de Bashar al-Assad como lo que ya hemos denominado *arma de migración masiva* (Greenhill, 2016). En el verano de 2015, el régimen sirio anunció un aumento del reclutamiento obligatorio tanto para hombres como para mujeres, al tiempo que facilitaba la expedición de pasaportes en Siria y en las embajadas ante países de tránsito de la emigración, con el fin de facilitarles la solicitud de asilo (aprovechando para cobrar entre 300 y 600 dólares por renovación o emisión)¹⁰. Estos tres hechos, combinadamente con las razones profundas para la migración que tiene cada uno de los tres grandes grupos, habrán hecho de 2015 un año que pasará a la historia de la migración mundial.

1.3.2 Las rutas migratorias

Para distinguir y analizar las rutas migratorias utilizaremos la clasificación realizada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión o Frontex, por ser

¹⁰ <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-why-europes-refugee-crisis-is-happening-now/>

el criterio de clasificación que permite el estudio directo de la recopilación más fiable de datos disponible hoy en día.

Ante todo, cabe hacer una importante aclaración para entender por qué la inmensa mayoría de los migrantes en esta crisis han escogido la peligrosa vía marítima en vez de llegar legalmente a Europa y quedarse tras la expiración de sus visados. Se trata de una combinación de factores económicos, de sanciones al transportista y de política de visados. En primer lugar, los nacionales de los países que más originan refugiados, que están en vías de desarrollo, se hallan además en una situación económica paupérrima causada por la desintegración del tejido económico en el marco de la inestabilidad del país. Por añadidura, muchos de los migrantes ya han realizado un primer desplazamiento desde sus hogares (a otra zona o país vecino). De modo que no todos pueden costearse un billete de avión. En segundo lugar, necesitan visados para alcanzar la UE en virtud del Reglamento 539/2001, que contiene la lista de los países cuyos nacionales requieren visado Schengen. Para obtenerlo, a los demandantes se les requieren documentos de identificación, de los que muchos carecen, y la prueba de su voluntad y capacidad para retornar a su país de origen o de salida (Artículo 21 del Reglamento 810/2009 que contiene el Código de Visados). Ahora bien, los refugiados gozan de una condición legal que les define como personas que necesitan protección tanto en el Artículo 1(A)2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, como en el Artículo 2 de la Directiva 95/2011/UE de Calificación, y por lo tanto no se les puede exigir, ni ellos tampoco pueden aceptar, volver a su propio país. En tercer lugar, la Directiva 2001/51¹¹ obliga a las empresas de transporte a asegurarse de que sólo llevan a migrantes plenamente documentados y facultados para entrar en la UE, so pena de sanciones económicas, razón por la cual deniegan el embarque a todo migrante que no cumpla los requisitos. El resultado de todo ello es una suerte de impasse legal para los solicitantes de asilo que sólo pueden sortear entrando ilegalmente en la UE. Y ahí es donde entran en juego los traficantes de personas, como oferentes de un servicio sumamente caro y extremadamente peligroso para el que hay, sin embargo, una gran demanda. El alto coste se explica, en parte, porque las embarcaciones sólo pueden ser usadas una vez (se confiscan al llegar) y su coste completo debe ser asumido por los migrantes. El peligro deriva del hecho de que el viaje se realiza con un número de viajeros muy superior al que permite la embarcación y sin capitán ni marineros, pues serían arrestados y encausados al llegar a aguas de la Unión (Guild, Costello, Garlick y Moreno-Lax, 2015). El resultado es que Europa se ha convertido en lo que la Organización Internacional de las Migraciones considera ya el destino más peligroso para los migrantes irregulares y el Mediterráneo en el cruce de fronteras más peligroso del mundo¹².

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:32001L0051>

¹² <http://www.iom.int/statements/iom-releases-new-data-migrant-fatalities-worldwide-almost-40000-2000>

Frontex identifica seis rutas migratorias, que resume el Mapa 1 (Frontex, 2016).

Mapa 1: Las rutas de la crisis migratoria



Fuente: Frontex

Dos de ellas, aunque se caracterizaron en la década de los años 2000 por ser masivamente utilizadas por inmigrantes subsaharianos para entrar en Europa a través de España, tienen una importancia numérica significativamente menor en la actual crisis: se trata de la ruta por el África Occidental hacia las islas Canarias, por la que en 2015 pasaron sólo 874 personas y de la ruta del Mediterráneo Occidental hasta Ceuta y Melilla y el sur de España, con 7164 cruces registrados en 2015, la mayor parte de sirios. Ambas rutas han ido perdiendo interés para los migrantes por lo peligroso que resulta el trayecto cruzando el Sahara y el alto coste del conjunto del viaje, pero también por los esfuerzos de control realizados por España y la UE en la última década, la situación económica de España y la percepción de que otras rutas son más fáciles u ofrecen mayores garantías de éxito.

La ruta del Mediterráneo Central es la que lleva, fundamentalmente desde Libia, hacia Malta e Italia (Lampedusa, Sicilia Apulia y Calabria). Es una ruta enteramente gestionada por redes de traficantes de personas a las que el régimen de Gadafi estrechaba el cerco o dejaba operar al vaivén de sus intereses internacionales, como hemos mencionado arriba. Con la desintegración del estado libio en agosto en 2011, se produce el desmantelamiento de estas redes en gran medida, que sin embargo se reconstruyen rápidamente desde 2013 y lo hacen con tanta mayor fuerza cuanto que las autoridades en Libia no tienen interés alguno en impedirlo, llegando en 2015 a las 153,946 llegadas. De hecho, no

son pocos los autores que apuntan a una política errante y cuanto menos poco coherente por parte de la UE como agravante de la crisis en lo que se refiere a la ruta del Mediterráneo Central. Autores como Scalvini y Greenhill se preguntan si la política del cambio de régimen en Libia, apoyada por las NNUU, no ha tenido como consecuencia indirecta el actual descontrol en las costas de Libia (Scalvini, 2011; Greenhill, 2016). Más aún, la UE exige ahora a las autoridades que tomen el control de la situación, sin ofrecer más que amenazas a cambio, ya sean las propuestas de Cameron de bombardear buques de traficantes¹³ o las prometidas operaciones de represalia italianas contra los traficantes de personas en el conjunto del territorio libio. Pero al desestabilizar más al país, dichas políticas podrían tener el efecto contrario al deseado y multiplicar el número de migrantes que parten de sus costas. En todo caso, la situación se está volviendo cada vez más delicada, pues desde 2016 parece más evidente que el Estado Islámico está entrando en el negocio del tráfico de personas en Libia, aprovechándolo no sólo como vía de financiación sino también de infiltración¹⁴.

La ruta del Mediterráneo Oriental es, hasta la fecha, la más usada por los migrantes. Es la que lleva a las islas del mar Egeo fundamentalmente, y a Lesbos en gran medida, aunque también a Bulgaria y Chipre. La marítima no es la única posibilidad de esta ruta, pues la aérea desde el Aeropuerto de Estambul también debe tenerse presente, pero sí la mayoritaria. La elevada cifra de 885,386 migrantes usó esta ruta para llegar a la UE y no es de extrañar, por tanto, que las imágenes que mayor impacto han tenido en la opinión pública y en las políticas de la UE hayan provenido de los desastres humanitarios que se han producido en ella. La imagen del niño ahogado de tres años Aylan Kurdi tuvo un gran efecto psicológico a través del continente europeo y contribuyó a lo que algunos autores han llamado la *espectacularización* de la crisis migratoria, que ha definido agendas mediáticas y, por ende, políticas desde entonces (Serrano Oceja y Solano Altaba, 2016).

Directamente ligada a la anterior está la ruta de los Balcanes Occidentales que usan, además del ya visto grupo de migrantes balcánicos, aquellos migrantes que entraron en Grecia. En 2015 se registró un total 764,038 cruces en esta ruta. El itinerario les lleva generalmente a Macedonia, Hungría, Serbia y Croacia para lograr llegar hacia Europa occidental, con destino en Alemania en una mayoría de casos. El origen de la popularidad de esta ruta se encuentra en la facilitación de visados Schengen a cinco países de la antigua Yugoslavia: Albania, Bosnia y Hercegovina, Montenegro, Serbia y Macedonia. Parece probable, también, que los deficientes sistemas de refugio de estos países no hicieran sino incentivar más si cabe el simple paso por sus territorios hacia la Europa occidental, sin deseo o posibilidad de quedarse en ellos (Kogovsek, 2016).

¹³ <https://www.thenation.com/article/eu-officials-are-considering-bombing-libyan-smuggling-boats-thats-last-thing-refugees-ne/>

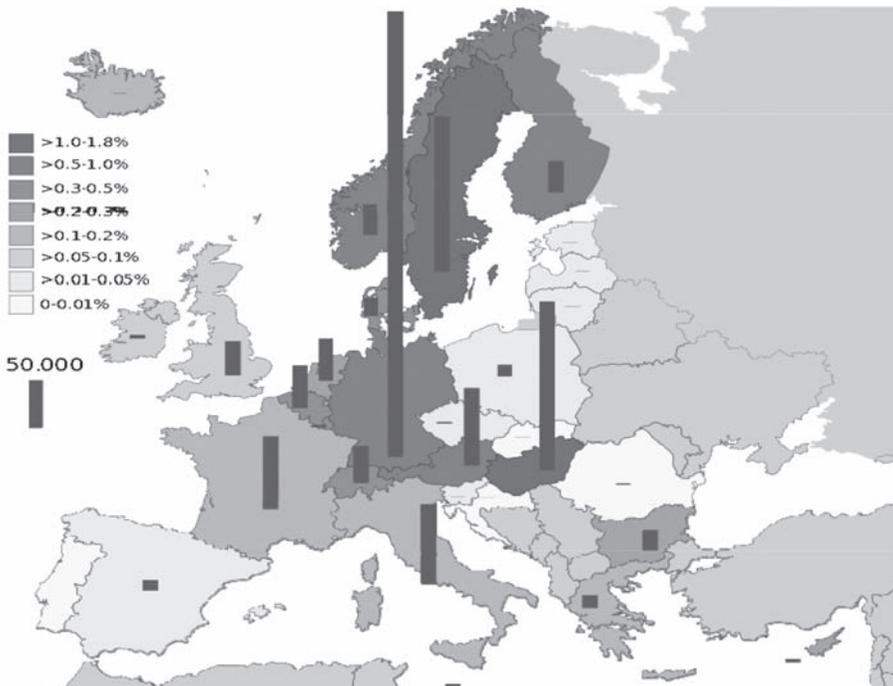
¹⁴ <http://edition.cnn.com/2016/05/26/middleeast/libya-isis-europe-doorstep/>

Por último, la ruta de las Fronteras Orientales presenta un bajo número de cruces registrados, que fue de 1,920 personas en 2015, un 0,1% del total de dicho año. En los 6.000 km de frontera que la UE tiene con Europa oriental desde los países escandinavos hasta Rumania, los cruces se han producido por dos puntos fundamentalmente: la ruta del norte hacia Noruega y en la frontera entre Ucrania y Polonia.

1.3.3 Destinos de los migrantes

Sea cual sea su origen y la ruta emprendida, desde 2015 se produce el fenómeno de la solicitud masiva de asilo, fruto de la percepción por parte de los migrantes de que se trata de la vía de acceso con mayores garantías. Por ello, los Estados miembros recibieron aproximadamente 1 200 000 solicitudes de asilo en 2015, lo cual representa más del doble de las recibidas el año anterior. Como vemos en el Mapa 2, Alemania, Hungría, Suecia y Austria fueron los cuatro Estados preferidos de los solicitantes, recibiendo cerca de dos terceras partes de todas las solicitudes. Sin embargo, si observamos la cantidad de recepciones de asilo por número de población, constatamos que Hungría, Suecia y Austria fueron los que presentan datos más elevados.

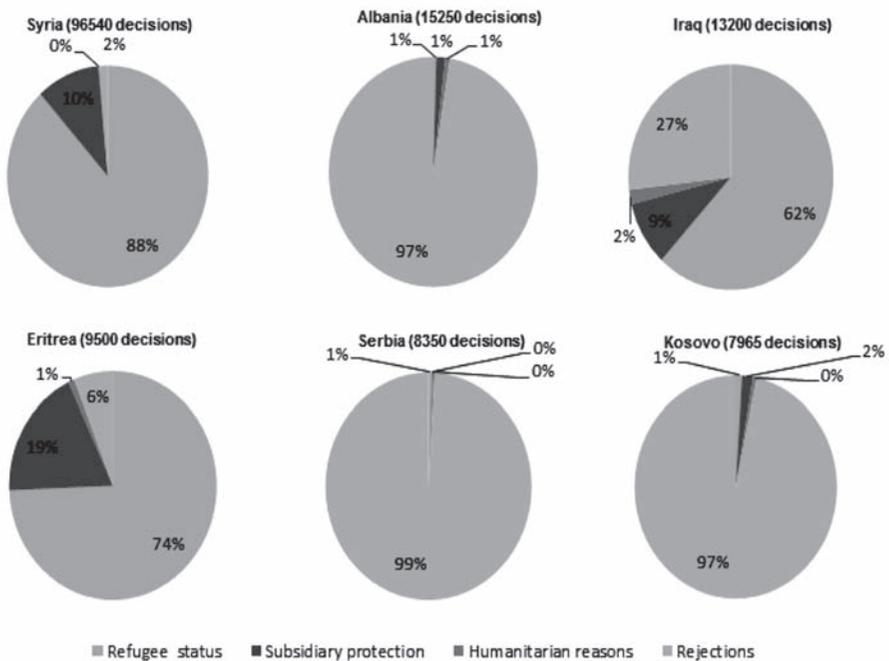
Mapa 2: Número total de solicitudes de asilo presentadas (barras) y porcentaje respecto a la población para cada Estado miembro (colores).



Fuente: Eurostat

Cuestión aparte es la respuesta que se da a estas solicitudes. En la sección referida a las acciones de los Estados miembros en la esfera del asilo, analizamos la aceptación y rechazo de las solicitudes desde el punto de vista de los Estados miembros. Pero desde el punto de vista de los migrantes, ya podemos constatar una serie de tendencias. Así, como muestra el Gráfico 3, los iraquíes, eritreos y especialmente los sirios son las nacionalidades que, en el primer cuartil de 2016, han tenido una mayor aceptación de sus solicitudes. Así, bien sea en forma de refugio o de protección subsidiaria, el 71% de los iraquíes, el 93% de los eritreos y el 98% de los sirios cuya solicitud de asilo ha sido examinada, han recibido protección internacional. Y aunque el proceso es lento y muchos aún esperan la decisión, la tendencia de este primer cuartil no sólo refleja el espíritu con el que se gestiona el pico de solicitudes de 2015 sino que podría indicar lo que ha de ocurrir en el futuro inmediato. Frente a ello, la migración balcánica ha visto cerrada casi completamente la puerta a la protección internacional, habiendo recibido un rechazo a sus solicitudes el 97% de albanos y kosovares y el 99% de serbios, de entre las decisiones tomadas en este período.

Gráfico 3: Aceptación y rechazo de las solicitudes de asilo sobre cuyo expediente se ha tomado una decisión en el primer cuartil de 2016



Citizenships selected here are those for which the highest number of first instance decisions was issued during Q1 2016

Fuente: Eurostat

1.4 Migrantes, rutas y flujos hacia España

La historia de los flujos migratorios recientes hacia España ha tenido dos escenarios principales, que son dos de las grandes rutas migratorias ya vistas: la del África occidental y la del Mediterráneo occidental.

La ruta del África occidental hasta las Islas Canarias, esporádicamente usada hasta entonces, vivió su momento más dramático con la llamada la “crisis de los cayucos” de 2006. Grandes barcasas o “cayucos” llenos de inmigrantes subsaharianos, en particular senegaleses y mauritanos, buscando nuevas rutas después de las dificultades de pasar por las rutas marroquíes después de la firma del acuerdo de cooperación bilateral entre España y Marruecos, llegaron a la costa de las Islas Canarias en cantidades superiores a las capacidades de gestión de las Islas provocando un colapso de su sistema de atención sanitaria, policial y social (Acosta Sánchez & del Valle Gálvez, 2006).

También Ceuta y Melilla, dos enclaves territoriales españoles en África, han sido desde los años noventa destino de una de la segunda ruta para la inmigración de origen subsahariano hacia España y Europa: la del Mediterráneo occidental. Para disminuir los flujos de migración ilegal, España empezó el proceso de la impermeabilización de las fronteras de Ceuta y Melilla, aunque rápidamente apareció el fenómeno de saltos masivos a las vallas de las dos ciudades (Ferrer Gallardo, 2008). En 2005, la muerte de 14 inmigrantes intentando cruzar la frontera de este modo provocó un debate en España y Europa sobre la necesidad de reformar el sistema de control fronterizo. Aunque España, con la ayuda de la Unión Europea, reforzó sus mecanismos anti-entrada en 2014, Ceuta fue testigo de un nuevo acontecimiento trágico con la muerte de una quincena de personas intentando llegar a nado¹⁵.

Hemos visto que desde el inicio de la actual crisis migratoria, las dos rutas migratorias hacia España han perdido el aflujo masivo que habían presentado en el pasado. Las razones de ello debemos buscarlas en la exitosa gestión que España hizo de sus dos rutas migratorias y que explica por qué hoy no tienen ni por asomo la importancia de las del Mediterráneo central y oriental. A esta gestión se la ha llamado el “modelo español” de gestión fronteriza (Castro García, 2014; Antón Pérez y Castro García, 2014). Y aunque no faltaron las críticas a España, parece innegable que había logrado su objetivo de desincentivar el tránsito por las dos rutas hacia la península ya antes de la actual crisis migratoria. En efecto, en 2013 la ruta del Mediterráneo occidental (hacia España) era ya la menos utilizada. Según estimaciones de Frontex para la primera mitad del año 2013, el número de entradas ilegales por esta ruta giró en torno a los 4000 casos, mientras que las rutas del Mediterráneo Central (hacia Italia) y del Mediterráneo Oriental (hacia Grecia y Bulgaria)

¹⁵ http://politica.elpais.com/politica/2016/02/01/actualidad/1454330499_962710.html

presentaron respectivamente 31000 y 15000 casos. Para 2015, las cifras que ya hemos analizado al ver las rutas demuestran la actual caída en desuso de las rutas hacia España. De no haber existido el modelo español o no haber tenido éxito, el actual panorama geográfico de la migración podría estar siendo muy diferente.

2. LA RESPUESTA DE LA UE: NATURALEZA, EVOLUCIÓN Y ESFERAS DE ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA

Ante la gran crisis de 2015, la Unión Europea ha activado los mecanismos de su política migratoria. Una política que se define por tener un encaje muy particular dentro del gran debate entre intergubernamentalismo y comunitarismo, por haber sufrido una evolución constante, a veces con carácter preventivo, hoy esencialmente reactivo, y por ser aun críticamente incompleta al seguir compartiendo con los EEMM su competencia.

Con objeto de evitar confusiones terminológicas recurrentes en éste ámbito del derecho europeo, clarificaremos desde el principio que lo que delimitamos en adelante como “política migratoria” de la UE es una serie de actuaciones en tres esferas políticas bien definidas. Estas tres esferas son las que recoge el Título V, Capítulo II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): la esfera de la libre circulación interior y el control de fronteras exteriores; la esfera del asilo, la protección subsidiaria y la protección temporal; y la esfera de la gestión de la inmigración.

2.1. LA POLÍTICA MIGRATORIA COMO MODELO DE TRANSGUBERNAMENTALISMO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

El debate clásico, fundacional de la UE enfrenta a dos paradigmas de gobernanza: el de la cooperación internacional o intergubernamentalismo, en el que los EEMM procuran mantener el control de todas sus competencias soberanas, lo que no excluye que puedan ceder su ejercicio, pero siempre con autonomía de decisión; y el paradigma transnacional o, en el caso de Europa, comunitaria, basada en la idea de integrar los procesos de definición de la voluntad de los países y que exige a los EEMM una creciente cesión de esferas de una soberanía

cada vez menos fundamentada en el Estado-nación y más en la comunidad de naciones (Cini, 2016; Tsebelis y Garret, 2003, Puchala, 1999; Puetter, 2011).

Si bien es cierto que la construcción europea ha tendido progresivamente a comunitarizarse (Aggestam, 2008; Rogers, 2004), operada con la arquitectura por pilares de Maastricht y más adelante la redistribución de las competencias mismas operada por el tratado de Lisboa, con preponderancia de las exclusivas y las compartidas, no lo es menos que algunas áreas clave de la construcción europea siguen siendo tratadas bajo la lógica intergubernamental con un apoyo cada vez más claro de lo que algún autor llama ya el “neo-nacionalismo europeo” (Banks y Gingrich, 2006). Cabe señalar que estas áreas se inscriben en un dibujo cada vez más reducido de lo que el derecho francés considera las competencias *régaliennes* del Estado.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión (ELSJ), en el que se halla inserta la política migratoria (Título V, Capítulo II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), es un reflejo de esta situación intermedia entre la integración y la cooperación. Sandra Lavenex ha propuesto llamar al modo de gobernanza existente en el ELSJ “transgubernamentalismo”, como híbrido entre los dos paradigmas clásicos

(Lavenex, 2015). Así, en lugar de centrarse exclusivamente en la armonización legislativa, la gobernanza transgubernamental imperante en el ELSJ y por ende en la política migratoria, se basaría principalmente en la identificación de los aspectos más operativos de la cooperación entre estados y en la cesión de su ejercicio a las instituciones de la Unión (Caviedes, 2015). La teoría sobre un posible transgubernamentalismo en el ELSJ permite entender por qué, si bien situado como el tercer pilar intergubernamental por Maastricht, es hoy una competencia compartida entre la Unión y sus EEMM en virtud del artículo 4 del TFUE.

Definido como competencia compartida, la herramienta jurídica que separa los elementos del ELSJ que deben ser gestionados por la Unión de aquellos que retienen los EEMM es esencialmente el principio de subsidiariedad. Retomando literalmente el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que lo consagra, el principio de subsidiariedad supone que *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.*

Sin embargo, para llegar a convertirse en competencia compartida y ser hoy una de las políticas que recibe mayor atención de la Unión, la política migratoria ha requerido de un proceso constante, inacabado aún, de articulación jurídico-institucional y negociación política.

2.2 EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE LA UNIÓN

La progresiva creación de una política migratoria europea está directamente ligada y es a la vez una consecuencia necesaria de la extensión de las libertades de circulación en la Unión desde el Acta Única Europea de 1986, de la eliminación convencional de fronteras interiores con los Acuerdos, Acervo hoy, de Schengen¹⁶ y del aumento de los flujos de personas, legales e ilegales, que ello ha supuesto en la UE. Consecuencia necesaria porque la eliminación de las fronteras interiores de los Estados miembros obliga a replantearse la gestión de los flujos humanos en el interior de la Unión y el control de los mismos en sus fronteras exteriores (Goig Martínez, 2016; Olesti Rayo, 2010)

La migratoria es una política con un particular grado de anarquía y reactividad. Si en sus comienzos se planteó preventiva y acertadamente su necesidad futura, no siempre mantuvo esa tónica. De hecho la cuestión migratoria no se planteó en los tratados fundacionales de los años 50. Hasta Maastricht, la Comisión se limitó a ir llevando a los Estados miembros hacia algunos consensos comunes, para que se compartiera un cierto punto de vista al respecto, pero sin mayor hincapié en ello, por miedo a una reacción negativa de los Estados miembros (Papademetriou, 1996). En efecto, y desde los años noventa, parece razonable argumentar que la razón de la dispersión de la política migratoria es que ataca uno de los elementos más preciados de la soberanía de los Estados: sus competencias personales. Consecuentemente, estos tienen tendencia a querer mantenerlas como internas (Mercader Urquina y Muñoz Ruiz, 2001).

Si bien es cierto que el Tratado de Maastricht incluyó los temas migratorios en el tercer pilar, fue su modificación por el Tratado de Ámsterdam lo que mo-

¹⁶ El **Acuerdo de Schengen**, firmado el 14 de junio de 1985 en Schengen entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, y los Países Bajos, establece un territorio sin fronteras el denominado Espacio Schengen. El 19 de junio de 1990, los cinco Estados partes del Acuerdo firmaron el **Convenio de Schengen**, en el que se definen las condiciones y garantías de aplicación de la libre circulación. Dicho Convenio modifica las leyes nacionales y está sujeto a ratificación parlamentaria. A la lista de países se han ido sumando Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Suecia, Finlandia y Dinamarca (1996). 4 El Espacio Schengen implica: a) la supresión de los controles en las fronteras comunes y la realización de estos controles en las fronteras exteriores; b) la definición común de las condiciones de paso a través de las fronteras exteriores y el establecimiento de normas uniformes de control de estas personas en dichas fronteras; c) la separación en las terminales de los aeropuertos y puertos entre los viajeros que circulan en el ámbito de Schengen y los procedentes del exterior de la zona; d) la armonización de las condiciones de entrada y de visados para las estancias cortas; d) la coordinación entre administraciones para supervisar las fronteras (funcionarios de conexión, armonización de las instrucciones y de la formación impartida al personal); e) la determinación de la responsabilidad de los transportistas en la lucha contra la inmigración irregular; f) la obligación de declarar a todo nacional de un tercer país que circule de un país a otro; g) la definición de normas relativas a la responsabilidad del examen de las solicitudes de asilo, recogidas en el Convenio de Dublín; h) el establecimiento del derecho de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen; i) el refuerzo de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido; j) la creación del Sistema de Información Schengen (Garcialoro, 2008).

vió estos temas hacia el primer pilar, aunque la transición no fue excesivamente rápida, dado que durante los primeros cinco años (1999-2004) la Comisión sólo compartía el derecho de iniciativa legislativa con lo los EEMM, toda vez que la codecisión no se aplicaba al Parlamento Europeo. Teniendo además en cuenta que el consenso aún era requerido en esta materia, parece difícil hablar de plena comunitarización en este estadio, si bien fue un paso crucial el incluir Schengen dentro del Título IV del Tratado de la Comunidad Europea. (Caviedes, 2016).

Podría decirse que la política migratoria empieza a construirse efectivamente en los últimos años del siglo XX (Fratinni, 2009). Desde 1998 se insiste cada vez más en los sucesivos Consejos Europeos en la necesidad de una cooperación en materia de inmigración. Así, un primer paso es el Plan de Acción del Consejo Europeo de Viena en 1998¹⁷, que identificaba modalidades a aplicar para activar el mandato de Ámsterdam relativo a establecer el ELSJ, pero prestando especial interés en crear una estrategia global relativa a los fenómenos migratorios. Al año siguiente, el Consejo de Tampere de 1999¹⁸ marcará un hito en materia migratoria al establecer la necesidad de una política al respecto basada en los principios de:

- *Colaboración con los países de origen*
- *Establecimiento de un sistema europeo común de asilo (SECA).*
- *Gestión de los flujos migratorios* (que incluía la reagrupación familiar).
- *Trato justo a los nacionales de terceros países.*

En noviembre de 2000, la Comisión publica su Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre la política comunitaria de inmigración¹⁹. Es un paso decisivo por cuanto se traducen las directrices de Tampere en ambiciones y proyectos de acción concretos en relación a los cuatro puntos fundamentales que hemos señalado de la política migratoria.

Tras los primeros años del nuevo siglo y un aumento continuado de los flujos migratorios (Eurostat, 2016), el Tratado de Lisboa reflejará la voluntad de los líderes europeos por enfocar la cuestión migratoria con una visión de equilibrio entre la gestión de la migración legal y la lucha contra la ilegal. Como explica Goig Martínez, en ése momento se percibe que “una gestión apropiada de los flujos migratorios exige garantizar un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, mejorar las medidas de lucha contra la inmigración ilegal y fomentar la cooperación con terceros países en todos los campos” (Goig Martínez, 2016).

¹⁷ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Viena de 1998: http://www.europarl.europa.eu/summits/wiel_es.htm

¹⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 1999: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

¹⁹ COM (2000) 757 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52000DC0757>

Desde Lisboa, la política migratoria de la Unión se halla en una suerte de bloqueo jurídico. Por un lado, es cierto que la desaparición de los pilares y por tanto la “comunitarización” parcial del tercero, el ELSJ, supone un avance en la puesta en común de acciones en el campo migratorio, y así se ha hecho notar por ejemplo en la articulación de un estatuto jurídico europeo sobre derechos y obligaciones aplicables a los extranjeros, condiciones comunes para aprobar las reagrupaciones familiares, o el contenido del estatuto de residente de larga duración. Pero por otro lado, el mismo Tratado de Lisboa mantiene una cláusula puramente intergubernamental y crucial en materia migratoria al permitir, en el artículo 79.5 del TFUE, que sean los Estados miembros quienes determinen libremente el volumen de extranjeros que quieran admitir en su territorio. La importancia de esta cláusula, más allá de su primacía jurídica por tratarse de derecho primario de la Unión, reside en que recoge un sentimiento de reserva estatal y envía un mensaje inequívoco para el mantenimiento, en el futuro cuanto menos inmediato, de un control nacional nada residual tanto en la atribución de competencias como en los procesos de toma de decisión en materia de migración. Un control que, ciertamente, ya existía con los regímenes de extranjería que cada Estado miembro poseía, pero que abría la puerta a las futuras dificultades de la Unión por delinear una política migratoria integral basada, como pretende la Comisión desde 2008, en los principios de confianza mutua, transparencia, solidaridad, responsabilidad y esfuerzo conjunto de la UE y sus Estados miembros²⁰. Una política integral que no parece existir a día de hoy²¹.

El estallido de la crisis migratoria en 2015 hallará a la UE sumida en este debate migratorio, en un proceso de construcción política sostenido sobre una particular dinámica entre integración y cooperación, o “transgubernamentalista”. Es bajo esta óptica que cabe entender el vaivén de propuestas, debates y acciones con las que tanto la UE como los Estados miembros han intentado hacer frente a la crisis, desde los sucesivos Consejos Europeos hasta la Agenda Europa de Migración²². Un proceso que no analizaremos desde la óptica de la negociación político-institucional, siempre fluctuante, ni de la evaluación del progreso logrado en los objetivos y mandatos de los Tratados. El presente trabajo pretende ofrecer, con una visión de conjunto, sistematizada y sujeta a un principio de actualidad, examinando lo que compone hoy la política migratoria europea en las tres esferas arriba mencionadas, cuál ha sido la actuación de los EEMM frente a la crisis y las críticas que se han suscitado al respecto.

²⁰ COM/2008/0359 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0359>

²¹ Dictamen del Comité de las Regiones «Esfuerzos por fomentar una verdadera solidaridad mediante una auténtica política migratoria europea» (2015/C 019/12): http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.019.01.0054.01.SPA&toc=OJ:C:2015:019:FULL

²² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_es.pdf

2.3 LAS TRES ESFERAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA

La política migratoria de la Unión Europea tiene su articulación jurídica de base en el derecho primario y, en particular, como ya se ha indicado, en el Título V, Capítulo II del TFUE. Se trata de tan sólo 4 artículos, del 77 al 80, que delimitan objetivos y principios en tres grandes esferas de actuación cuya denominación propondremos, a falta de existir denominaciones exactas y unánimes en el derecho europeo.

Para cada una de las esferas analizaremos la articulación jurídica, los instrumentos actuales, las críticas a su funcionamiento y la actuación de los Estados miembros.

2.3.1 La esfera de la libre circulación y de la gestión de las fronteras exteriores

La primera esfera es la que recoge el artículo 77 del TFUE y que podemos llamar la libre circulación interior y el control de las fronteras exteriores. Esta se subdivide en la libre circulación y el control de las fronteras exteriores que, como veremos, mantienen una relación directa de causalidad.

2.3.1.1 La libre circulación

El derecho de las personas a circular y residir libremente dentro del espacio Schengen²³ es la base fundamental de la ciudadanía europea que creó el Tratado de Maastricht a propuesta de España. Por ello, su articulación jurídico-institucional es sumamente amplia. Se halla regulada en el Artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE); artículo 21 del TFUE; y en los títulos IV y V del TFUE. Su examen es necesario para entender el mensaje claro que la Unión da en su política migratoria: la ausencia de fronteras interiores crea de iure y de facto un espacio con una libertad de movimiento muy grande, aunque no absoluta, que fundamenta y justifica el control exhaustivo de las fronteras exteriores.

La piedra angular de esta libertad bajo el derecho derivado es la Directiva 2004/38/CE²⁴ 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. Con ella se delimitan los derechos y obligaciones de esta libre circulación interior.

²³ A septiembre de 2016, los países que forman parte del Espacio de Schengen son: 22 Estados miembros Unión: Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia a los que se añaden 4 países que no son Estados miembros de la UE: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. Los países que sí son EEMM pero no se han adherido al espacio Schengen son Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Rumanía y Chipre.

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>

Permite a los ciudadanos de la Unión estancias inferiores a tres meses en cualquier Estado miembro distinto al suyo con el único requisito de poseer un documento de identidad o un pasaporte válidos. El Estado miembro de acogida puede pedir a los interesados que dejen constancia de su presencia en el país en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio.

Ahora bien, en cuanto pasamos a estancias superiores a tres meses, la libre residencia empieza a aquejar de una comunitarización incompleta: el derecho de residencia está sujeto a determinadas condiciones: el ciudadano de la UE y los miembros de su familia, si no trabajan, deben disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad al objeto de no suponer una carga para los servicios sociales del Estado miembro de acogida. Por otro lado, aunque los ciudadanos de la Unión no necesiten permiso de residencia, los Estados miembros pueden solicitarles que se registren ante las autoridades. Por último, si un ciudadano de la Unión tiene familiares que no lo son, éstos deben solicitar un permiso de residencia, válido para la duración de su estancia o para un período de cinco años.

Para llegar a lograr un derecho de residencia permanente, se requiere haber residido en el país de acogida legalmente durante un periodo ininterrumpido de cinco años, siempre que no se haya dictado ninguna decisión de expulsión.

Un último reducto de soberanía estatal en el marco de la libre circulación lo constituyen las restricciones que los EEMM pueden poner al derecho de entrada y de residencia: así, los ciudadanos de la Unión o los miembros de sus familias pueden ser expulsados del Estado miembro de acogida por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Es preciso no obviar tampoco que se permite a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por la Directiva en caso de abuso de derecho o de fraude, como los matrimonios de conveniencia.

Como ya hemos indicado, y a pesar de sus limitaciones, esta libertad tiene como consecuencia el control de las fronteras exteriores, convertidas en uno de los últimos reductos del Estado-nación en materia de competencias fronterizas, tan íntimamente ligadas a su soberanía desde la creación del Estado moderno (Crossman, 1977; Huysmans, 2000; Hatton, 2015).

2.3.1.2 La gestión de las fronteras exteriores

El primer elemento que permite a la Unión controlar sus fronteras exteriores es la determinación de unas normas comunes para el cruce de las mismas, lo cual recoge el Código de fronteras Schengen²⁵, y que determinan desde la necesidad de contar con un documento de identidad válido hasta la obligación

²⁵ Reglamento (UE) 2016/399 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32016R0399>.

de cruzar por los cruces fronterizos habilitados a tal efecto. Ahora bien, el Código de fronteras Schengen también establece que los EEMM puedan restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores (artículos 25 a 35). Los criterios para ello son:

Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un período de tiempo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.

Ahora bien, si la amenaza persiste, continúa el Código, el Estado miembro podrá prolongar el control fronterizo y la duración total puede llegar a ser de seis meses, salvo cuando se den circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio Schengen como consecuencia de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores, en cuyo caso se podrán renovar los controles por períodos de seis meses hasta un máximo de dos años.

Debe añadirse que, dado que no todos los Estados miembros tienen fronteras exteriores que requieran un control ni se ven todos afectados de igual modo por el tráfico transfronterizo, se han previsto unos fondos que compensen parte de los costes que supone ejercer el control de las fronteras por parte de los Estados miembros. En el Marco Financiero Plurianual 2014-2020²⁶, se trata del Fondo de Seguridad Interior: Fronteras y Visados.

Íntimamente relacionado con este control está el conjunto de instrumentos de la Unión en materia de visados, documento indispensable para entrar en el territorio de Schengen. Por un lado, se actualiza periódicamente la lista del Reglamento 539/2001²⁷ en la que aparece la lista de países cuyos nacionales están exentos de la necesidad de un visado para estancias cortas, es decir por un período máximo de 90 días en un plazo total de 180. Para las estancias más allá de este período, la competencia recae en los Estados miembros, que tienen su propia política de visados de larga duración. Por otro lado, el Código de Visados Schengen²⁸ es el que establece los tipos de visado Schengen (uniforme, de validez territorial limitada y de tránsito aeroportuario con una, dos o múltiples entradas), así

²⁶ MFP 2014-2020 <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/multiannual-financial-framework/>

²⁷ Reglamento (CE) 539/2001 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20140609:EN:PDF>

²⁸ Reglamento (CE) 810/2009 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:EN:PDF>

como las condiciones y su procedimiento de tramitación. El último elemento de la regulación de visados es el Reglamento 1683/95²⁹ que establece un formato uniforme para el visado Schengen. La importancia de esta regulación queda reflejada en el hecho de que sólo para el año 2015, los 26 Estados que forman parte de Schengen concedieron en torno a 14,3 millones de visados de corta duración.

La regulación sobre visados requiere de la puesta en marcha de un sistema para compartir información sobre cruces y personas. Esto se ha llevado a cabo con la creación de bases de datos centralizadas a través de cuatro instrumentos. Así, el Sistema de Información de Schengen (SIS)³⁰ permite a las autoridades que cada EN asigna disponer informáticamente de descripciones de personas y objetos, así como buscar personas, objetos, vehículos, armas, documentos y billetes cuando se procede a controles en frontera. Su base de datos está en Estrasburgo y tienen acceso a ella todos los Estados que participan en Schengen, disponiendo además de una oficina SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) que permite preparar expedientes para introducir datos en el SIS, intercambiar información adicional y servir como instrumento de enlace con los demás países. En una lógica parecida, el Sistema de Información de Visados (VIS)³¹ permite a las autoridades nacionales consultar el registro VIS con el fin de facilitar el procedimiento de tramitación de visados, impedir el visa-shopping, el fraude, identificar personas que no cumplan con las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio del EM que lo consulta y prevenir amenazas a su seguridad interior. Asimismo, el sistema Eurodac³² es la base de datos europea que contiene las impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo, y está siendo de suma importancia en la actual crisis al ser el primer, fundamental y a veces único modo de empezar a gestionar las solicitudes de asilo en la actual crisis migratoria. El último de estos mecanismos de información compartida es Eurosur³³, un sistema paneuropeo de vigilancia fronteriza que permitirá a los Estados miembros compartir imágenes en tiempo real y datos sobre la situación en las fronteras exteriores de la UE, con la vista puesta en el control de los flujos migratorios irregulares y el rescate de personas en situación de emergencia fronteriza o en el mar.

²⁹ Reglamento del Consejo 1683/95 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CO NSLEG:1995R1683:20131018:EN:PDF>.

³⁰ Decisión 2007/533/JAI del Consejo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32007D0533> así como la Decisión 2010/261/UE de la Comisión <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32010D0261>.

³¹ Reglamento (CE) 767/2008 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=URISERV:114517>.

³² Reglamento 2725/2000 del Consejo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133081>

³³ Reglamento (UE) No 1052/2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1052>

Por último, cabe citar las medidas orientadas a la cooperación operativa en la gestión de las fronteras, a cuyo cargo se halla la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex)³⁴. Si bien es cierto que los Estados miembros son los principales garantes del control de las fronteras exteriores de la Unión, ésta se ha dotado de un mecanismo de ayuda complementaria. Tras duplicar anualmente su presupuesto desde que comenzara a operar en 2004, hasta los 252 millones de euros con que cuenta para 2016, funciona actualmente con más de 300 funcionarios y 80 expertos nacionales destacados, teniendo su sede en Varsovia. Lleva a cabo análisis de riesgos, elabora programas de formación para la guardia de fronteras y realiza investigaciones. También desempeña un papel más activo en la cooperación operativa al coordinar las operaciones conjuntas de gestión de las fronteras y organizar operaciones de retorno. Así, las operaciones más importantes que lleva a cabo desde 2015 con el fin de intentar enfrentar la crisis migratoria desde el mar son “Tritón” y “Hera” en el sur de Italia y para la ya vista ruta del Mediterráneo central, “Poseidón” para la ruta del Mediterráneo Oriental e “Indalo” y “Minerva” para la ruta del Mediterráneo occidental (Frontex, 2016). Son operaciones basadas en parte en la misión italiana “Mare Nostrum” pero con un presupuesto y medios netamente inferiores. De hecho, la Comisión ha presentó en 2015 la propuesta para la creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas³⁵ con un personal de 1,500 personas y un mandato mucho más importante para dar un impulso a Frontex, pudiendo llevar autónomamente a cabo operaciones de control y salvamento sobre el terreno.

Estos esfuerzos vendrán a añadirse a la misión EUNAVFOR-MED³⁶ que, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, tiene la Unión en el Mediterráneo. Con el nombre de “Sophia”, su mandato es específicamente el de controlar, identificar y capturar embarcaciones ilegales y combatir así el tráfico de personas por mar, debiendo además, desde su renovado mandato en 2016, entrenar a la armada y guardacostas libios y asegurar el embargo de armas que las Naciones Unidas impusieron en las costas libias.

Pero más allá de estos instrumentos de base, la Unión puede usar todos los mecanismos que le permitan los tratados para hacer cumplir el mandato del artículo 77 TFUE y controlar sus fronteras exteriores. El más importante de estos mecanismos residuales es la Política de Vecindad (PEV)³⁷ con los países de ori-

³⁴Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32004R2007>

³⁵ Factsheet GEFC http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_es.pdf

³⁶ Decisión 2015/972 del Consejo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0972&qid=1435825940768&from=EN>

³⁷ Reglamento (UE) 232/2014 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0232>

gen y sobretodo de tránsito de los migrantes. La PEV, cuyo objetivo es asegurar la estabilidad y seguridad de las fronteras de la Unión mediante instrumentos de financiación y apoyo a la gobernanza de los países limítrofes con la Unión, hace un especial esfuerzo en aquellos países desde los que masivamente llegan migrantes a Europa en la presente crisis. Hasta tal punto que, según algún autor, la PEV se habría puesto por completo al servicio de la agenda europea de inmigración como marco de cooperación con los países vecinos (Mouhoub y Debbihi, 2016). En todo caso, parece innegable que la PEV ha usado extensivamente sus fondos para lograr que los países de origen y tránsito más importantes dispongan de recursos para acoger en condiciones a sus propios migrantes y evitar que éstos hagan el salto al continente europeo. En ese sentido, la PEV ha dispuesto los fondos del Instrumento de Vecindad Europea (ENI)³⁸ en Líbano, Jordania y Turquía. Estos fondos se han asignado de la forma siguiente para el período 2016-2017 (Comisión Europea, 2016):

- Líbano: 649 millones. Con ello se pretende apoyar la acogida de los 1.070.000 refugiados sirios y 498.000 palestinos e iraquíes
- Jordania: 637 millones para 649.704 refugiados sirios y los más de dos millones de palestinos e iraquíes
- Turquía ha recibido 3000 millones de euros para los más de 3 millones de refugiados.

Son sumas que, a priori, parecen grandes para lo que históricamente han atribuido los fondos bajo la PEV. No obstante, si cruzamos las cifras de fondos con las de refugiados, la conclusión es muy distinta. En efecto, la UE está proporcionando 967 euros por refugiado en Turquía, 407 euros en Siria y apenas 227 euros en Jordania. Unas cifras que permiten reafirmar el argumento, arriba expuesto y confirmado por las NNUU, de que los migrantes de estos países están viniendo a Europa, en parte al menos, por la creciente degradación de sus condiciones de vida en los campos de refugiados de los tres países.

2.3.1.4 La actuación de los Estados miembros

Los Estados miembros han ejercido plenamente sus derechos a mantener un cierto control de sus fronteras, y ello ha sido el caso tanto para las fronteras interiores (en Schengen y haciendo uso de la reserva ya vista) como para aquellos países cuyas fronteras exteriores estaban siendo las más porosas con los flujos migratorios.

En cuanto a la reintroducción de controles temporales en las fronteras interiores, desde el inicio de los grandes movimientos migratorios en 2011, Francia,

³⁸ http://eeas.europa.eu/enp/pdf/enp-regulation-11032014_en.pdf

Alemania, Bélgica, Italia, Austria, la República Italia, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia reintrodujeron en algún momento controles temporales. Los controles que persisten en el momento de escribir estas líneas son de dos clases³⁹ y se reflejan en el Mapa 2.

Controles temporales en el contexto de acontecimientos previsibles:

- Francia, desde los ataques terroristas de París en noviembre de 2015 hasta, por el momento, el 21 de julio de 2016
- Polonia, en razón de la cumbre de la OTAN, las Jornadas Mundiales de la Juventud y la visita del Papa, mantiene sus controles desde el 4 de julio hasta el 2 de septiembre de 2016

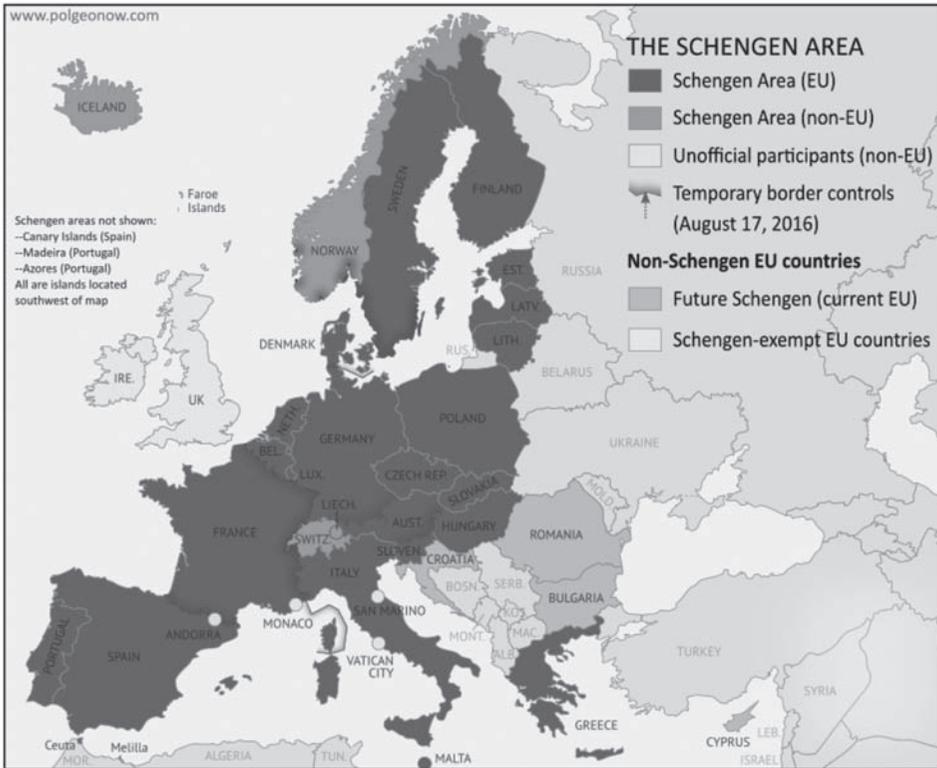
Controles temporales en el contexto de la Recomendación del Consejo de 12 de mayo de 2016⁴⁰ (en razón de la actual crisis migratoria):

- Alemania, en su frontera con Austria, desde el 12 de mayo hasta el 12 de noviembre de 2016
- Austria, en su frontera con Eslovenia y Hungría, desde el 16 de mayo hasta el 12 de noviembre de 2016
- Dinamarca en su frontera con Alemania y en aquellos puertos que tengan conexiones de ferri con Alemania, desde el 1 de junio hasta el 12 de noviembre de 2016
- Suecia, en sus puertos en el sur y el oeste y el puente Öresund, desde el 8 de junio hasta el 11 de noviembre de 2016
- Noruega, en sus puertos con conexión por ferri con Dinamarca, Alemania y Suecia, desde el 10 de junio hasta el 11 de noviembre de 2016.

Aunque debiendo cumplir las condiciones y los plazos máximos que hemos visto con anterioridad, estos controles reflejan ante todo la incapacidad o falta de voluntad de Estados vecinos por gestionar coordinadamente el control fronterizo y los flujos, además de una desconfianza que va en aumento. Asimismo, estos controles suponen molestias, retrasos y pérdidas económicas a ciudadanos y empresas acostumbrados a la anterior fluidez y libertad del mercado interior europeo. En el estado actual de la crisis, parece fácil aventurar que algunos de estos controles sean extendidos en el tiempo y que se introduzcan nuevos en los próximos meses.

³⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm

⁴⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8835-2016-INIT/en/pdf>

Mapa 3: La reintroducción de los controles en las fronteras interiores

Fuente: Political Geography Now

Por otra parte, los Estados miembros con frontera exterior han tenido muchos problemas para controlar los flujos que entraban en sus territorios y no han sido raros los casos de desbordamiento, violencia y protestas en frontera. La terminología usada por Frontex para estas fronteras de paso es “fronteras verdes” y “fronteras azules” y “fronteras blancas” en referencia a las terrestres, marítimas y aéreas (aeroportuarias) respectivamente. Específicamente, se entiende que estas son las fronteras que se hallan entre los pasos fronterizos oficialmente reconocidos (BCP). Aquí, la discrecionalidad del Estado miembro para gestionar sus fronteras, con o sin la ayuda de Frontex, es muy elevada en todo aquello que no regula específicamente la legislación que ya hemos analizado, en especial el Código de Fronteras Schengen. Este ha sido el margen de maniobra legal que ha permitido a los Estados miembros realizar cierres totales de frontera o crear barreras para evitar el cruce (Guild, Costello, Garlick y Moreno-Lax, 2015).

Los casos son numerosos y algunos han tenido graves consecuencias: Grecia construyó en 2012 una barrera de alambre de espino en su frontera

terrestre con Turquía, lo cual provocó el desvío del flujo migratorio hacia Bulgaria, que a su vez construyó una barrera, dejando desde entonces la peligrosa vía marítima como prácticamente la única para los migrantes desde Turquía. Eslovenia bloqueó y luego restringió el paso, España reforzó las vallas en las fronteras de Ceuta y Melilla, Finlandia cerró momentáneamente la frontera con Rusia y por último Hungría elevó un muro para impedir el acceso de migrantes, quizás la señal y el mensaje de reticencia a la migración más visible hasta el momento.

2.3.1.5 Crítica: de una concepción errónea a un exceso de securitización

La primera gran crítica que recogen los investigadores sobre el funcionamiento de la esfera de la libre circulación y el control exterior gira en torno al desajuste existente entre el momento en que se diseñó dicha esfera y la actual situación migratoria mundial. La gestión de las fronteras exteriores se configuró y entendió en un principio como un elemento secundario de la más fundamental libre circulación establecida por Schengen desde 1985, y que se estimaba el objetivo esencial (Del Valle Gálvez, 1998). Hace treinta años, cuando se adoptaron dichos acuerdos, se pensaba que la época de las migraciones en masa había terminado y que sólo eran posibles las intracontinentales, como el eventual éxodo de europeos orientales al oeste, que acabó ocurriendo, como hemos visto, con la caída del muro de Berlín. Desde el fin de la segunda guerra mundial, imperaba la concepción del retorno de los trabajadores migrantes no europeos sus países de origen, una vez acabado el servicio que podían prestar en Europa. La migración masiva intercontinental había terminado y comenzaba la movilidad intra-europea gracias a la libre circulación, que lograría sustituir a los no europeos en aquellos puestos de trabajo antes ocupados por ellos. El sentimiento se reforzaba en la creencia que las políticas de retorno y la cooperación al desarrollo no harían ya necesaria la migración hacia Europa. Y sin embargo, la mayor parte de estos escenarios se revelaron erróneos: la movilidad intra-europea no despegó hasta la ampliación hacia Europa central y oriental en 2004; no ha existido sustitución en el mercado de trabajo, en gran medida por la fuerte segmentación del mismo coadyuvada por el proceso de globalización; los retornos han sido muy poco numerosos; y las políticas de cooperación no han logrado el despegue económico imaginado desde los decenios del desarrollo de las NN UU, en los años 60 (Withol de Wenden, 2016).

La segunda gran crítica que se puede hacer a la esfera de la libre circulación y la gestión de las fronteras exteriores es que, en la necesidad de readaptar su errónea concepción inicial, ésta se ha orientado en exceso hacia la seguridad (Huysmans, 2000). Es nota común a organizaciones de la sociedad civil europea y parte de la comunidad académica en estos días criticar con ahínco la “visión securitaria” de la

gestión de las fronteras exteriores⁴¹ que algún autor incluso sitúa como elemento fundacional de Frontex (W. Neal, 2009). Se plantea la necesidad de un enfoque más social, que no blinde las fronteras con el argumento de la seguridad y el orden público sino que tenga como objetivo una gestión humanitaria de la crisis (Ferrero Turrión, 2016). Lo cierto es que algunas actuaciones de los líderes europeos no contribuyen a que la humanitaria sea percibida como la motivación principal en la resolución de la crisis. Cuando Frontex toma con “Tritón” el relevo a la operación del Estado italiano “Mare Nostrum”, que contaba con 9 millones de euros al mes y salvó en un año a 100.250 personas, lo hace tras no conseguir Italia apoyo de sus socios y lo hace con unos medios netamente inferiores de 2,9 millones mensuales y un mandato basado en poner freno a la inmigración ilegal. Amnistía Internacional no duda en acusar a esta dinámica del aumento de los naufragios en el Mediterráneo central desde entonces (Amnistía Internacional, 2015).

2.3.2 La esfera del Asilo, la protección subsidiaria y la protección temporal

2.3.2.1 La protección internacional en la Unión Europea

En el debate ya visto sobre el tipo de gobernanza impera en la Unión, si la gestión de fronteras exteriores puede razonablemente situarse en el intergubernamentalismo, la esfera del asilo es probablemente la que más ha visto a los Estados miembros realizar cesión de soberanía. A través, como veremos, de la creación de agencias, un importante cuerpo legislativo y jurisprudencia asentada que ha obligado a los Estados miembros a modificar sus normas de derecho interno⁴², el asilo es hoy un elemento con un importante grado de supranacionalidad en la construcción europea (Caviedes, 2016).

La articulación jurídica de la esfera del asilo se recoge en el artículo 78 del TFUE y en el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Aquí cabe hacer dos consideraciones jurídicas: en primer lugar, el citado artículo explícita, en su primer apartado, que esta esfera deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967, que consagran como fundamental el principio del *non-refoulement* o no devolución hacia el país del que huye; en segundo lugar, ni el Tratado ni la Carta proporcionan una definición propia de los términos «asilo» y «refugiado», de lo cual se infiere, en lógica con la anterior consideración, que el derecho europeo da por buena y usa la definición de refu-

⁴¹ Amnistía internacional: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/refugio-e-inmigracion/> y Médicos Sin Fronteras: <https://www.msf.es/actualidad/la-externalizacion-del-control-migratorio-practicada-europa-sienta-peligroso-precedente>

⁴² Sentencia en asunto C-648/11 en materia de menores y asilo: <http://www.asesoriayempresas.es/jurisprudencia/JURIDICO/221138/sentencia-tjue-de-6-de-junio-de-2013-derecho-de-asilo-criterios-y-mecanismos-de-determinacion>

giado consagrada en el artículo 1 de la Convención y que ya hemos reproducido anteriormente.

Intentando dar cumplimiento al mandato del artículo 78, los mecanismos con los que cuenta hoy la esfera del asilo en la Unión conforman en su conjunto el llamado “Sistema Europeo Común de Asilo”, que cuenta con un extenso cuerpo jurídico en el derecho derivado, compuesto fundamentalmente por los siguientes actos:

- Directiva de Procedimientos de Asilo⁴³. Establece normas comunes para tramitar las solicitudes de asilo realizadas ante cada Estado miembro, de modo que se crean estándares compartidos y garantías mínimas para el solicitante.
- Directiva de Condiciones de Recepción⁴⁴. Define los estándares comunes de vida de los solicitantes de asilo. Se exige que dispongan de acceso a vivienda, alimentación, empleo, sanidad y cuidados médicos y psicológicos. Obliga además a que la detención se haga bajo condición de último recurso, y la restringe en el caso de menores.
- Directiva de Calificación⁴⁵: Establece criterios y normas que los Estados miembros deben seguir a la hora de decidir si otorgan o no protección internacional a un solicitante de asilo. Entre las principales, se recoge el principio del *non-refoulement*, y se crean estándares comunes a nivel de permisos de residencia, documentos de viaje, acceso al empleo y a la educación y a la seguridad social y a herramientas de integración.
- Reglamento Eurodac: como ya hemos dicho, permite a los agentes de los Estados miembros acceder a una base de datos con huellas dactilares de los solicitantes de asilo para prevenir crímenes graves como el terrorismo.
- Reglamento Dublín III⁴⁶: Establece los criterios para determinar qué Estado miembro es el responsable de examinar las solicitudes de asilo, con el objetivo de que sea un solo país y evitar así el riesgo de *asylum-shopping*. El criterio principal para la determinación de la responsabilidad es la del primer país en el que entra ilegalmente el migrante dentro de la UE. No obstante, el reglamento ofrece una serie de criterios de reserva para, entre otros, menores o solicitantes que tuviesen familiares residiendo en la UE.

⁴³ Directiva 2013/32/UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>.

⁴⁴ Directiva 2013/33/UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0033>.

⁴⁵ Directiva 2011/95/UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0095>.

⁴⁶ Reglamento (UE) 604/2013 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0604>

- Directiva de protección temporal⁴⁷: creada para gestionar solidariamente flujos de entrada súbitos y masivos que impidan un funcionamiento normal del sistema de asilo, esta directiva ofrece la posibilidad de otorgar protección temporal e inmediata.

Con el conjunto de este sistema, el camino que el derecho europeo ofrece al solicitante queda formado por las siguientes etapas: tras su llegada a un *hot spot* o centro de acogida, se le deben ofrecer alojamiento y alimentos. Estos centros de acogida se encuentran actualmente en Italia (Lampedusa, Pozzallo, Taranto y Trapani) con una capacidad de acogida total de 1.600 personas y en Grecia (Lesbos, Chios, Samos, Leros y Kos), con capacidad para acoger a 5.450 personas⁴⁸. Allí se recogen sus huellas dactilares, que servirán esencialmente para determinar el país que tramitará su solicitud de asilo. Se le realiza una entrevista con un agente especializado y un intérprete, que analizará si se cumplen las condiciones para que se le conceda el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria (igualada en derechos). Si se le concede, la persona accede a un estatuto y unos derechos determinados por la legislación vista además de por el ordenamiento jurídico del Estado que concede. En caso de que se rechace su solicitud, se garantiza al solicitante poder recurrir en primera instancia. Si la decisión judicial es desestimatoria, el solicitante puede ser devuelto a su país de origen o tránsito. La decisión sobre si esa devolución es posible o no depende de dos condiciones: si el país al que se le pretende devolver representa un riesgo para su integridad, lo cual activaría el principio del *non-refoulement*, impidiendo su devolución; y si existe con el país de origen o tránsito un acuerdo de readmisión que la permita. En cuanto a la primera condición, la UE ha elaborado una “Lista de países seguros”⁴⁹, a partir de la cual los Estados miembros pueden realizar las suyas propias. Es el instrumento fundamental de los Estados miembros para distinguir entre posibles refugiados y migrantes que no pueden argumentar dicha necesidad (especialmente provenientes de los Balcanes). Para la segunda condición, la Unión ha celebrado acuerdos de readmisión con países terceros, que examinaremos más en detalle en la esfera de la gestión de la inmigración.

Ante las dimensiones de la crisis migratoria actual, y las dificultades de aplicar este sistema de asilo que veremos a continuación, la Comisión propuso en 2015 un Plan para la reubicación y reasentamiento de solicitantes de asilo⁵⁰. La reubicación hacía referencia al traslado de solicitantes de asilo de un esta-

⁴⁷ Directiva 2001/55/EC <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055>

⁴⁸ Hotspots State of Play de 22 Agosto 2016 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf

⁴⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_es.pdf

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm

do miembro (Grecia, Italia y Hungría, que recibirían 500 euros por solicitante para cubrir el traslado) hacia otro Estado miembro (que recibiría 6.000 euros por solicitante), y el objetivo es hasta la fecha lograr 160.000 reubicaciones. El reasentamiento suponía el traslado de solicitantes de un país tercero (esencialmente Jordania, Líbano y Turquía) hacia un Estado miembro de la Unión, con un objetivo de 20.000 reasentamientos⁵¹. Para el reasentamiento, la ONU es la encargada de identificar a los refugiados más vulnerables y los Estados eligen de entre ellos con los criterios que cada uno establezca.

Por último, con el fin de facilitar el buen funcionamiento del sistema de asilo y encargada hoy especialmente de las reubicaciones y reasentamientos, la Comisión crea en 2010 la Oficina Europea de Apoyo al Asilo⁵², con estatuto de agencia europea, y que colabora con las ya existentes Europol y Eurojust.

2.3.2.2 La actuación de los EEMM

A pesar de que esta configuración del asilo supone un paso en la dirección de la comunitarización, los Estados miembros siguen siendo detentores de un grado competencial importante, derivado como hemos señalado de la lógica de las competencias compartidas, en las que la UE pone mínimos y estándares pero la concretización y la decisión final (especialmente en materia de concesión de asilo) siguen estando en manos de los Estados (Fernández Rozas, 2016).

Ante la que ya es la peor crisis migratoria en Europa desde la segunda guerra mundial, cada Estado de la Unión ha mostrado una posición política negociadora basada en sus intereses nacionales percibidos, que no siempre han casado bien con el principio de solidaridad recogido en los Tratados y específicamente establecido para la política migratoria.

En ese sentido, cada Estado miembros ha tenido una posición negociadora distinta en función de la respuesta que daba a tres grandes cuestiones: la voluntad unilateral de acogida de refugiados; el grado de solidaridad ante situaciones de desbordamiento en otros Estados miembros; y la negociación multilateral para modificar la regulación europea (Park, 2015; Cierco y Tavares da Silva, 2016).

Frente a estas cuestiones, podemos definir tres grupos de países con una posición similar frente a la crisis. Aun así, no son posiciones fijas sino todo lo contrario: fluctúan y varían e incluso pueden llegar a modificarse sustancialmente en un espacio corto de tiempo.

⁵¹ Recomendación de la Comisión del 8 de junio de 2015: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/recommendation_on_a_european_resettlement_scheme_en.pdf.

⁵² Reglamento 439/2010/UE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32010R0439>.

El grupo de países que han mostrado una posición más proclive a la acogida de refugiados han sido Alemania, Suecia, Dinamarca, Bulgaria, Austria y Países Bajos. Alemania es, con 148,215 aceptaciones, el país que más solicitudes de asilo ha aceptado en 2015, toda vez que Suecia es, con 34,370 aceptaciones, el segundo en números totales y el que mayor número de solicitudes ha aceptado en relación a población (que aun así sólo representa el 0,71% de la población, o un refugiado por cada 141 residentes). El liderazgo alemán en la materia es, con el 41% de las aceptaciones totales en la UE, indiscutible.

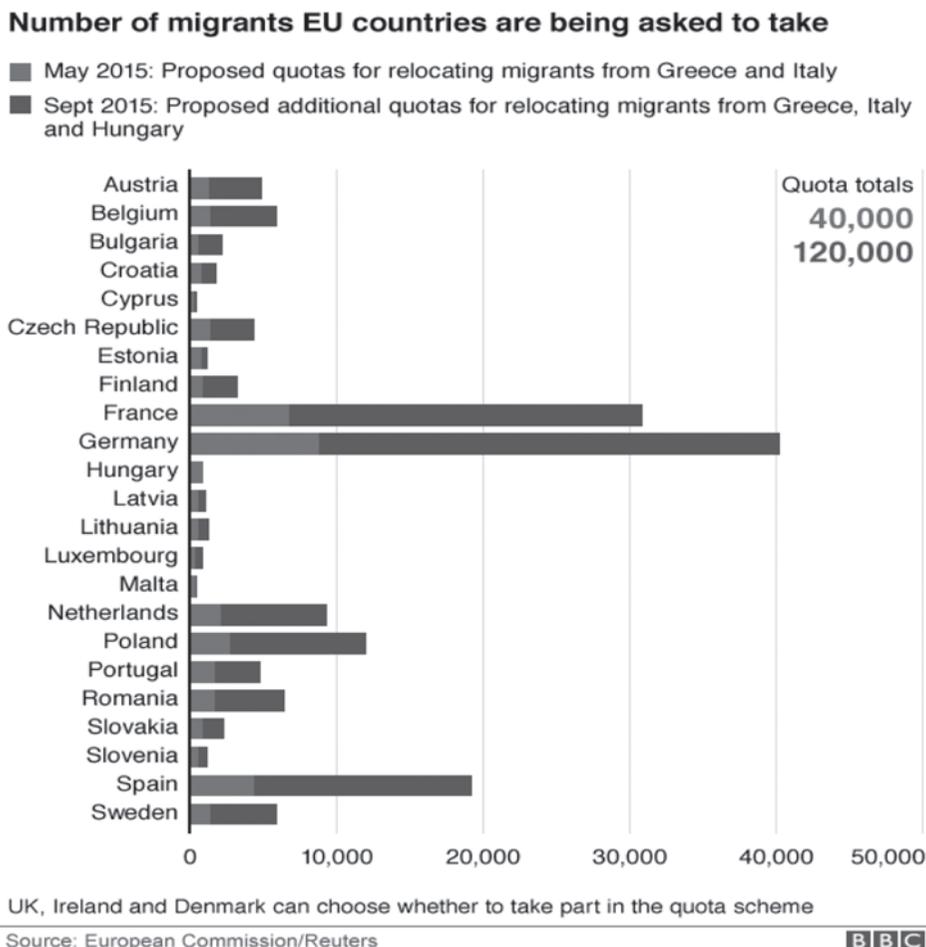
En sentido contrario, un grupo de países se han mostrado firmemente contrarios a la apertura hacia los migrantes. Está formado por Hungría, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Croacia y la República Checa, y tienen una tasa de aceptación de solicitudes de asilo que oscila, en general, entre el 15% de Hungría y el 36% de Rumania.

En medio de estas dos posiciones se encuentra un tercer grupo de países, el más numeroso, y que no tiene definida una fuerte posición en materia de acogida. España, Francia, Reino Unido, países bálticos, Italia, Grecia y Portugal son países que no han abanderado posiciones contundentes y cuya tasa de aceptación de solicitudes varía entre el 27% de Francia y el 42% de Grecia e Italia. La razón de esta posición intermedia puede ser distinta para aquellos países que están desbordados por la situación (Grecia e Italia), cuya política se sitúa a medio camino entre la prudencia y el auxilio, y aquellos que por cuestiones económicas o electorales no han ejercido un liderazgo en la materia, siendo el caso de un gobierno en funciones en España de tipo *sui generis*. Cuestión aparte es el Reino Unido, que además de no participar en Schengen, se halla inmerso en la articulación de su retirada de la Unión desde el referéndum de junio de 2016.

El resultado agregado en el año 2015 ha sido, para un total de más de 1.200.000 solicitudes de asilo, 600.000 exámenes de solicitudes de las cuales 360.080 han sido aceptadas (Eurostat, 2016).

Uno de los momentos clave en la negociación migratoria y más reveladores de estas posiciones nacionales fue la votación en la formación JAI del Consejo de la UE, sobre la propuesta de Comisión de reubicar 120.000 solicitantes de asilo, que se añadirían a los 40.000 decididos en mayo. Como se observa en el Gráfico 4, la propuesta hacía recaer la mayor parte de la reubicación en los países con un mayor peso económico y demográfico: Alemania y Francia y Polonia y España.

Gráfico 4: Proposición de la Comisión del número de migrantes a acoger por EM



Fuente: BBC a partir de datos de la Comisión Europea y Reuters

Ahora bien, la votación del ²² de septiembre de 2015 fue realizada por mayoría cualificada, lo cual no fue del agrado de todos los Estados miembros. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca hicieron uso de su *opt-out* para no votar ni participar en el plan. Votaron en contra Eslovaquia, Rumanía, República Checa y especialmente Hungría, cuyo presidente, Victor Orbán declaró no estar dispuesto a asumir el resultado del voto y convocó un referéndum en tal sentido previsto para el 2 de octubre⁵³. La posición de Hungría es particularmente delicada y puede

⁵³ <http://www.wsj.com/articles/hungary-sets-date-for-vote-on-settling-migrants-1467707714>

serlo aún más, pues con Italia y Grecia, es el tercer país con más solicitantes de asilo en su territorio, cuya reubicación es urgente pero no se está llevando a cabo a causa del voto negativo en el Consejo. Cabe estimar que, de prosperar los esfuerzos de este grupo de resistencia, su composición podría ampliarse con países como Polonia, cuyo Gobierno no es proclive al reparto de cuotas, a pesar de votar a su favor⁵⁴. En todo caso, las consecuencias de esta creciente división son potencialmente muy dañinas para el futuro de la integración europea.

2.1.2.3 Crítica: Inoperatividad, falta de interés y solidaridad limitada

Que el sistema de asilo en Europa no está funcionando es, habida cuenta de las cifras de aceptación de solicitantes, una afirmación demasiado fácil de hacer. Lo que parece innegable es que los mecanismos de los que dispone la UE no están siendo operativos a la altura de lo que exige la crisis y de los mismos objetivos que se fija la Comisión, y que los Estados miembros no están mostrando ni un interés particular para resolver la situación ni el grado de solidaridad que esto requeriría.

En primer lugar, parece existir consenso sobre la responsabilidad del sistema de Dublín como escollo principal para el buen funcionamiento del SECA. A pesar de que, previamente a la emergencia de la crisis, la Comisión ya considerara una serie de instrumentos de mejora del SECA que lo reforzara en las condiciones arriba vistas con ideas como la tramitación conjunta, procedimientos de entrada, reubicación y reasentamiento (Van Selm et al. 2003; Van Selm, Lassen y Doomernik, 2004), lo cierto es que el sistema de Dublín no fue suficientemente adaptado a una situación como la actual. Recordemos que los tres principios que regirían su sistema son: 1) el solicitante de asilo sólo puede presentar una petición en la UE y de ser denegada, la denegación sería reconocida por todos los EEMM; 2) Dublín determina las condiciones que establecen qué Estado miembro se hará responsable de las solicitudes y 3) el solicitante de asilo será transferido al país que se les haya asignado. Los problemas surgen precisamente con los criterios para la asignación del estado responsable de la solicitud, que dependen de tres variables: si el solicitante tiene familiares con estatuto de refugiado o en proceso de solicitud de asilo en un Estado Miembro será ese Estado Miembro el encargado de procesar la solicitud; si no, se haría cargo el Estado del que el peticionario tuviera visado; y si tampoco fuera este el caso, entonces sería el Estado por el que hubiera entrado el encargado de gestionar la solicitud (Jones, 2016).

A pesar de que las sucesivas reformas de la Convención de Dublín (hasta la fecha ha habido tres reglamentos) han intentado concretar estos criterios (Fratzke, 2015), ante la situación actual de llegada masiva de migrantes que pretenden so-

⁵⁴ <http://wyborcza.pl/1,75399,19957258,rzad-pis-przeciw-europie.html>

licitar asilo, el sistema se ha visto desbordado. La principal razón podría ser una inoperativa distribución competencial entre la UE y los Estados miembros. De una parte, la legislación se ha ido homogeneizando, pero las condiciones de recepción de las solicitudes no han seguido ese camino, como tampoco los tiempos de resolución de los expedientes y los recursos económicos con que los Estados cuentan para examinarlos y acoger a los solicitantes. Si a ello le sumamos que la inmensa mayoría de los solicitantes deben ver tramitada su solicitud, una vez aplicados los criterios, por el primer país al que acceden, no es de extrañar que, cuando empieza la crisis, Italia, Hungría y sobretodo Grecia, inmersa en una grave situación económica, no sean capaces de tramitar rápidamente los miles de solicitudes como tampoco de ofrecer condiciones de vida deseables, y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado inhumanas y degradantes⁵⁵. Sea como fuere, el fracaso de Grecia e Italia en la acogida está contribuyendo a dificultar el buen funcionamiento de todo el sistema de Dublín, y así parecen haberlo entendido los líderes griegos e italianos cuando directamente han ignorado el sistema y permitido los migrantes transitar a través de sus países sin ser registrados ni detenidos, hacia países más al norte (Greenhill, 2016). Resultaría crítico para la resolución del problema, por tanto, profundizar en los criterios de distribución, de modo que se incluyeran los plazos para resolver y la garantía de los derechos de los solicitantes, además de garantizar que Grecia e Italia tienen medios y voluntad para cumplir con la normativa de acogida (Guild, Costello, Garlick y Moreno-Lax, 2015).

En segundo lugar, la reubicación y el asentamiento están siendo extremadamente lentos, hasta el punto de que, de seguir a este ritmo, se tardarían 43 años en reubicar y reasentar a sólo los 160.000 solicitantes de asilo acordados, y ello en previsión de que no se aumentara esa cifra⁵⁶. Como se desprende del más reciente State of Play de la Comisión, a finales de agosto de 2016 se habían reubicado tan sólo 1011 personas desde Italia, de las 39,600 acordadas, y 3,386 desde Grecia, de las 66,400 debidas⁵⁷. Por otro lado, el sistema de reasentamiento parece estar yendo un poco más rápido, pues según datos de finales de julio, 8,268 personas habrían sido ya reasentadas⁵⁸, aunque lejos del objetivo final aún.

Cabe entonces interrogarse por las razones de esta lentitud. Las más directas serían la falta de plazas ofertadas por cada Estado miembro, que son sólo de 12,990 de las 160.000 acordadas, la posibilidad de definir el perfil de migrante que cada Estado miembro desea (familias, cristianos u otros criterios), la difi-

⁵⁵ ECtHR, *MSS v. Belgium and Greece*, 21 enero de 2011; y CJEU, Casos C-411/10 y C-493/10 *NS & ME*, 2 diciembre de 2011.

⁵⁶ <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/07/20/578f4add46163fe33e8b45a9.html>

⁵⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

⁵⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf

cultad de gestionar la tramitación con la poca información disponible para cada solicitante (la indocumentación siendo frecuente) y la necesidad de un análisis personalizado de seguridad a la luz de la amenaza terrorista. Sin embargo, hay tres causas más profundas que dificultan el proceso: la inexistencia de una política exterior común, la manifiesta falta de solidaridad entre Estados miembros y la prevalencia de un cierto interés nacional en desincentivar más llegadas de migrantes, lo cual pasa por hacerles ver las grandes dificultades de lograr asilo al final.

La inexistencia de una política exterior común, más allá de posiciones acordadas en el marco de la PESC, impide que se tenga una visión y una óptica comunes para juzgar los conflictos de los que huyen los solicitantes de asilo. Cada Estado tiene su política exterior y su historia, unas relaciones específicas con sus vecinos y unos acuerdos comerciales y políticos propios, además de una política de cooperación al desarrollo. De ahí la dificultad de que se interprete igual la historia de un migrante por un Estado miembro y por otro, y de que las razones para la concesión o denegación del asilo sean las mismas (Moyano Estrada, 2015).

La actitud desincentivante de la inmigración se deriva, como veremos en la tercer parte, más que de estimaciones económicas o de integración social, de una política definidamente nacionalista como la de los gobiernos de Hungría y Polonia, o bien de estrategias electorales condicionadas por el aumento del racismo y la xenofobia como opciones políticas. Por otro lado, la falta de solidaridad europea es consecuencia directa de este interés nacional a partir del momento en que se juzga sólo individualmente defendible y se entra en una lógica de *realpolitik migratoria*. *Sólo así se explican hechos como la no activación hasta la fecha del mecanismo de urgencia previsto en la Directiva de Protección Temporal, que ofrecería protección temporal pero inmediata, o el poco acento puesto en el artículo 78.3 del TFUE, en virtud del cual “si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados (...)”*. Tampoco resulta de un elevado grado de solidaridad la temporalidad del plan de emergencia de reubicación y reasentamiento, que debería ser, quizás en virtud del artículo 78.3, un mecanismo de cuotas permanente en una lógica de mayor integración (Hatton, 2015).

Una falta de solidaridad que resulta tanto más palmaria cuanto que el artículo 80 del TFUE, cerrando el capítulo migratorio, exige que *“las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”*.

2.3.3 La esfera de la gestión de la inmigración

2.3.3.1 La gestión de la inmigración en la Unión Europea

Desde que Europa se convierte en territorio de inmigración al término de la segunda guerra mundial, el continente ha tenido incentivos para intentar organizar conjuntamente los flujos de personas que llegan a sus fronteras. Con ese objetivo en vista, el TFUE prevé, en su artículo 79, que *“la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas”*. Por lo tanto, se derivan del artículo dos mandatos principales: la gestión de la migración legal y la lucha contra la ilegal o clandestina. Esta esfera de acción europea, como es el caso para las dos anteriores, sólo pone en marcha actuaciones cuya gestión a nivel europeo es más conveniente que a nivel de los Estados miembros, siguiendo el principio de subsidiariedad. Ahora bien, estamos ante una competencia muy vasta y los Estados aún conservan una gran parte de la misma.

Teniendo esto en cuenta, la gestión de la migración legal se ha justificado en la histórica necesidad que ha tenido Europa de inmigración. Si en los “treinta gloriosos” se destinaba a levantar la economía a través de los sectores primario y especialmente industrial, hoy parece un imperativo generacional ante la baja fertilidad de los países europeos. La cuestión demográfica ha sido debatida y comúnmente aceptada por economistas, demógrafos y organizaciones desde que el Informe de NNUU del año 2000 “Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations”⁵⁹ hiciera evidente la potencial necesidad a medio plazo de un aumento de la inmigración de trabajo, tanto cualificada como no cualificada, en las sociedades desarrolladas. A las mismas conclusiones llegó al año siguiente el “Informe Süßmuth” para Alemania⁶⁰ y en ése mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Europea en un informe de 2006 en el que se prevé que la población europea en edad laboral (16-65 años) disminuirá un 16% para el año 2050, de modo que la UE sólo tendría dos personas en edad laboral por cada persona dependiente, en vez de las cuatro de ahora. Por ello, advertía la Comisión, si nada se hacía al respecto, cabía poner en duda el sostenimiento de los sistemas de pensiones del conjunto de los países europeos.

Justificada la necesidad de una acción a nivel de la Unión, ésta se ha centrado en algunos aspectos de la inmigración laboral, por estudios e investigación, el reagrupamiento familiar, residentes de larga duración e integración.

⁵⁹ <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>

⁶⁰ http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Structuring_Immigration_-_Fostering_Id_14625_en.pdf?__blob=publicationFile

La principal de estas materias es la de la inmigración laboral, para la cual se creó en 2009 la “Blue Card Directive”⁶¹ con el objetivo de atraer a trabajadores de países terceros con un alto nivel de cualificación. La Directiva crea un procedimiento de gestión rápido y criterios comunes como la necesidad de un contrato de trabajo, cualificaciones profesionales y un nivel mínimo salarial, y ofrece a cambio la “EU Blue Card”, que permite acceso al mercado de trabajo y a derechos socio-económicos, como la reagrupación familiar y la libertad de circulación en la Unión. Por otro lado, con la “Directiva de trabajadores de temporada”⁶² se acuerdan unas normas de protección y residencia comunes para los aproximadamente 100.000 trabajadores de temporada que operan cada año en la Unión. Asimismo, la Directiva para la transferencia intra-empresarial de trabajadores calificados de terceros países⁶³ facilita los intercambios dentro de la misma empresa, lo cual fue pensado especialmente para dar facilidades a las multinacionales operando en Europa. Por último, la “Directiva de permiso único”⁶⁴ crea normas comunes para que exista un único permiso de trabajo y residencia, con un procedimiento de tramitación armonizado.

En las demás materias, se ha avanzado en el establecimiento de normas comunes para las condiciones de admisión por razones de estudios e investigación con la Directiva 2004/114/EC⁶⁵; en materia de reunificación familiar, estableciendo normas comunes para su aceptación con la Directiva 2003/86/EC⁶⁶; en cuanto a la residencia de larga duración, la Directiva 2003/109/EC⁶⁷ establece el contenido común mínimo del estatuto que cada Estado miembro debe dar a las personas que hayan residido en tal país durante un período mínimo de tiempo, que la Directiva fija en cinco; por último, la cuestión de la integración es la más compleja porque hace referencia a cómo los Estados miembros puede integrar a aquellos inmigrantes que ya residen legalmente en su territorio. Cuestión generalmente competencia de los Estados, la Comisión se ha limitado a proponer planes de acción⁶⁸ conteniendo indicaciones y habilitando ayudas para los Es-

⁶¹ Directiva 2009/50/CE <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0050>

⁶² Directiva 2014/36/EU <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1422353192491&uri=CELEX:32014L0036>

⁶³ Directiva 2014/66/EU <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1422353579722&uri=CELEX:32014L0066>

⁶⁴ Directiva 2011/98/EU <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0098>

⁶⁵ Directiva 2004/114/EC http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJL_2004.375.01.0012.01.ENG&toc=OJ:L:2004:375:TOC

⁶⁶ Directiva 2003/86/EC <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0086>

⁶⁷ Directiva 2003/109/EC <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF>

⁶⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf

tados miembros en cuestiones de acceso efectivo al empleo, inclusión social, cuestiones culturales y lucha contra la discriminación. Cabe añadir, por fin, que toda esta legislación derivada ha sido mayoritariamente transpuesta ya y ha armonizado en gran medida la legislación de extranjería de los Estados miembros.

En cuanto a la lucha contra la inmigración ilegal, siendo este un tema sumamente sensible y de orden público, los Estados son quienes hacen la mayor parte y tienen el mayor poder de decisión, una vez los migrantes han cruzado las fronteras Schengen o cuando, como hemos visto ocurría con frecuencia antes de la actual crisis, éstos han entrado legalmente pero se quedan una vez expirado su visado.

En este campo por tanto limitado, se ha creado la “Directiva de Retorno”⁶⁹, que establece normas comunes para el retorno y la expulsión de inmigrantes en situación irregular, el uso de medidas coercitivas, la detención y la posibilidad de volver a un país europeo tras la expulsión. Derechos, tiempos y estándares comunes son el elemento principal de la directiva.

Donde la acción europea en este ámbito cobra mayor relevancia es en las relaciones con los terceros estados para prevenir dicha inmigración ilegal. En la llamada *dimensión exterior de la política migratoria europea* es donde existe un mayor valor añadido para negociar conjuntamente. Los dos instrumentos principales de estas relaciones con terceros son los grandes procesos negociadores sobre migración y los acuerdos de readmisión, siendo el pacto con Turquía de marzo de 2016 un caso *sui generis*.

Los grandes procesos negociadores se llevan a cabo con los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios de cuatro grandes áreas:

Para el sur, se cuenta con el diálogo UE-África sobre movilidad, pero especialmente con el Proceso de Rabat, que cubre las rutas del África occidental y central, que confluyen con las del Mediterráneo occidental y central ya analizadas, y el de Jartum, que cubre la ruta desde el Cuerno de África. En ambos se intentan acercar posiciones con los estados africanos con el fin de gestionar coordinadamente los flujos migratorios, apoyando iniciativas y redes de trabajo en tal sentido, creando diálogos y planes de acción. Ambos procesos ganaron un empuje considerable con la Cumbre de la Valeta los días 11 y 12 de noviembre de 2015. Se puso entonces en acento en abordar las causas profundas de la migración, creándose para ello un Marco de Asociación en Materia de Migración, que se ha concretado de momento en el establecimiento de 5 Acuerdos de Asociación con países terceros de origen y tránsito de la migración (“Migration Compacts”): Senegal, Mali, Níger, Nigeria y Etiopía. Se creó asimismo el Fondo Fiduciario de Emergencia para África con 1.878 millones de euros para ayuda humanitaria, con el propósito de que alcance los 3.600 millones. De menos actualidad e im-

⁶⁹ Directiva 2008/115/EC <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>

portancia en números absolutos es la inmigración latinoamericana, para la que UE se ha dotado, desde 2009, de un Diálogo Estructurado sobre Migración⁷⁰.

En el este, el Proceso de Praga junto con el Panel sobre Migración y Asilo del Partenariado Oriental se centran en la creación de partenariados entre los países de Europa central y Oriental (Polonia ejerce de líder europeo regional) y los países de la frontera oriental, incluyendo los Balcanes. Desde la crisis migratoria, ha cobrado una gran importancia porque trata de crear sinergias y cooperación en la gestión de los flujos migratorios que usan la ruta de los Balcanes. Cabe añadir a estos esfuerzos la participación europea en el proceso de Budapest, un foro consultivo para la coordinación de la migración en la ruta de la seda, en el que participan más de cincuenta Estados.

En cuanto a los acuerdos de readmisión, éstos surgen de la necesidad de dar cumplimiento a las condiciones que la legislación migratoria exige de los Estados miembros para que el país al que se pretende devolver un migrante irregular acepte dicha readmisión, negociación que no siempre es fácil y se suele acompañar de medidas financieras y de apoyo. Hasta la fecha, la Unión ha logrado celebrar 17 acuerdos de readmisión⁷¹.

Por último, el acuerdo con Turquía es en realidad una Declaración cuya naturaleza jurídica es discutida porque no parece derivar del artículo 79.3 del TFUE, que permite a la Unión celebrar tratados como los de readmisión, ni se ha celebrado siguiendo las normas que establece el artículo 218 del TFUE para la celebración de Tratados internacionales. El acuerdo, cuyo objetivo político era frenar radicalmente las nuevas llegadas, tiene los siguientes puntos:

- Todo nuevo migrante que llegue ilegalmente por mar a la Unión a partir del 20 de marzo de 2016 será internado en centros cerrados
- Se realizará el examen de la solicitud de asilo por un procedimiento de urgencia (que reduce el tiempo de meses a días) y, en caso de rechazo, será retornado a Turquía, país que se considera “tercer país seguro”, independientemente del país de origen del solicitante.
- Por cada sirio devuelto a Turquía por este sistema, un sirio que ya esté en ése país será trasladado a la Unión legalmente. Se aplica para ello el sistema de reasentamiento que ya hemos analizado y se computa dentro de los 20.000 reasentamientos previstos y hasta un máximo de 54.000 plazas.
- Como contrapartida, la Unión pagará 6.000 millones de euros a Turquía en dos etapas hasta 2018 con el fin de que atienda a sus casi 3 millones de

⁷⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/108821.pdf

⁷¹ Estos son, por orden de entrada en vigor: Hong Kong y Macao Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Macedonia, Bosnia y Hercegovina, Montenegro, Serbia, Moldavia, Paquistán, Georgia, Armenia, Azerbayán, Turquía y Cabo Verde

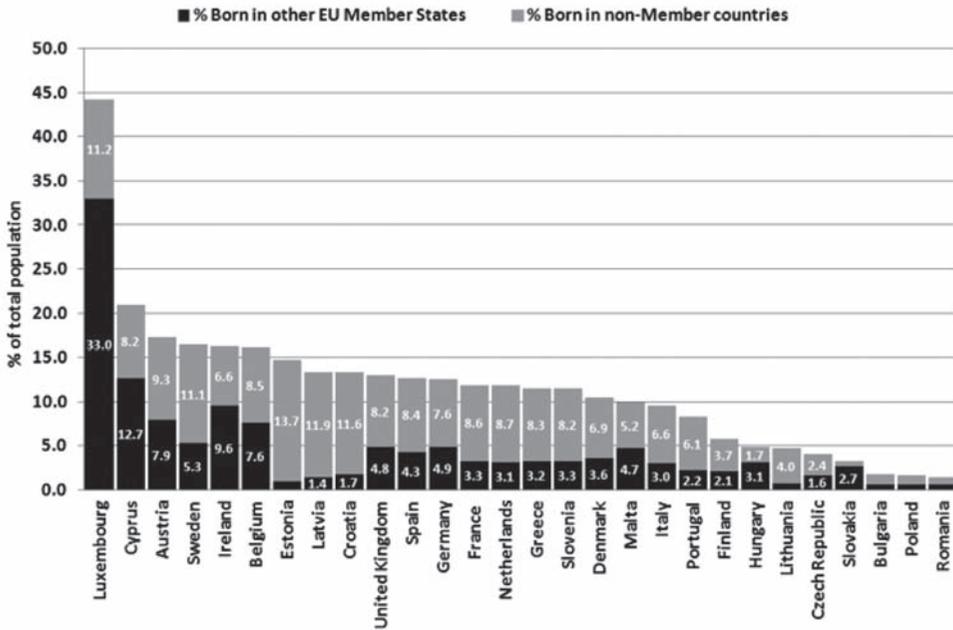
migrantes sirios, que por otro lado podrán acceder a educación, sanidad y permisos de trabajo al inscribirse.

- El elemento político más importante de esta contrapartida ha sido el compromiso de la Unión de eximir de visado Schengen a los turcos, además de la apertura del capítulo 33 en las negociaciones de adhesión y la promesa de abrir más en el futuro.

2.1.3.2 La actuación de los Estados miembros

A pesar de que los Estados miembros han armonizado legislaciones al transponer el cuerpo legislativo visto en la esfera de la gestión de la inmigración, esta es un área en la que cada Estado cuenta con su modelo migratorio, al que se adapta el resto de su legislación. El pilar jurídico de esta reserva competencial en favor del Estado se halla en el artículo 79.5 del TFUE: *“El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia”*.

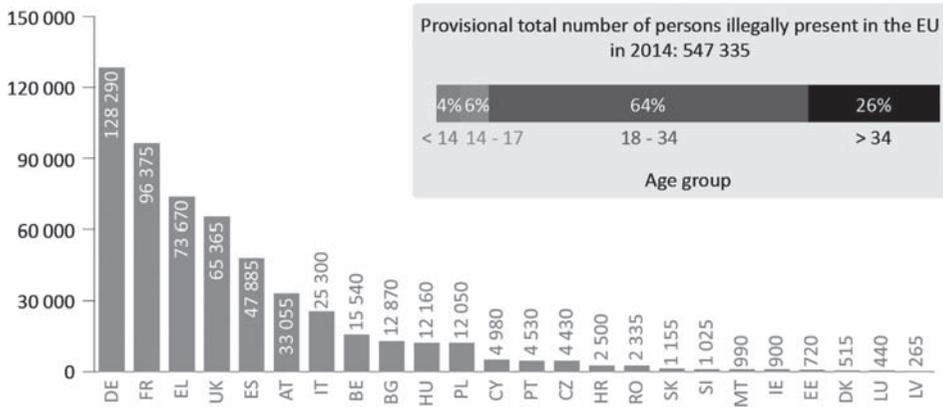
Cada Estado es libre, en principio de determinar el número de migrantes que quiere aceptar lo cual depende, a su vez, de la visión socio-política que se tenga de la inmigración. Así se explica que durante la crisis actual cada Estado haya adoptado una posición distinta, cuyo reflejo más visible se produce en el ámbito del asilo, pero que se define y es coherente respecto al conjunto de la cuestión migratoria. Alemania, por ejemplo, es el país que más solicitudes de asilo ha aceptado y el que más rápidamente otorga permiso de trabajo al refugiado (3 meses). Pero Alemania también era, incluso antes de la crisis, el país europeo con el mayor número de inmigrantes, y el tercero del mundo, siendo 16 de sus 81 millones de ciudadanos de origen u orígenes extranjeros. En el extremo opuesto, los países que quedaban más allá del antiguo Telón de acero y que tan poca aceptación tienen de las solicitudes de asilo, presentan una mixicidad social extremadamente baja, con un número muy pequeño de residentes que no hayan nacido en dichos países o en uno de la UE, como demuestra el gráfico 5. En el grupo intermedio se encuentran países que históricamente han sido grandes receptores de inmigración, como España, con 5,5 millones de extranjeros, Italia y el RU con 4,5 y Francia con 3,7 millones. Su posición intermedia se explica porque se hallan sumidos en un proceso migratorio intenso y continuado desde hace más de dos décadas.

Gráfico 5: Población nacida en el extranjero por Estado miembro

Fuente: European Migration Network

La lucha contra la inmigración ilegal es la otra cara de la moneda. Desde los más hasta los menos estrictos, todos los Estados miembros tienen inmigrantes en situación de irregularidad. Estos se concentran especialmente en Alemania, Francia, Grecia, Reino Unido y España. Algunos países tienen un modelo migratorio más abierto como Alemania y Suecia, y aun así cuentan con gran número de inmigrantes en situación de irregularidad. Otros, como Francia o los países mediterráneos, tienen un modelo más indeciso, de adaptación según el momento económico y social. Pero lo que parece seguro es que el fenómeno no sólo sobrepasa las capacidades de un solo estado en una unión con Schengen, sino que obliga a cada Estado a hacer ejercicios regulares de realismo. En efecto, puede argumentarse que una de las razones de que, en un momento u otro, todos estos países hayan llevado a cabo procesos de regularización a gran escala es, más allá de consideraciones demográficas y necesidades económicas, la constatación de que son cifras muy elevadas y un escenario de expulsión masivo podría tener consecuencias desestabilizadoras en muchos niveles de la sociedad y la economía (Garcialoro, 2016). De ahí, de nuevo, la necesidad de una gestión a escala cada vez más europea.

Gráfico 6: Datos de migración ilegal previa a la crisis de 2015



Fuente: Parlamento Europeo

2.1.3.3 Crítica: la difícil división refugiado/migrante económico y la externalización de la gestión migratoria, en especial con Turquía

En la actual gestión de la inmigración, uno de los criterios más utilizados por la Unión y los Estados miembros para decidir la admisibilidad o no de los migrantes ha sido diferenciar entre solicitantes de asilo con razones fundadas para ello y migrantes económicos (Majidi, 2016; Fassin, 2015; Withol de Wenden, 2016). Se trata de una línea divisoria que ya existía antes de la crisis, y que en realidad se integra plenamente en la articulación de la política migratoria europea desde sus inicios (Triandafyllidou, 2005; Cabré y Domingo, 2002). La división se opera sobre la definición del artículo 1 de la Convención de 1951, y en particular sobre la noción de “persecución”. Pero, como hemos visto en nuestro marco teórico inicial, no es un criterio fácil de aplicar y corre el riesgo, quizás intencional, de distinguir entre los “buenos refugiados” y los “malos migrantes”, además de oponer a subsaharianos y medio-orientales, y de dividir étnicamente a africanos y árabes (Withol de Wenden, 2016). Como vimos en la primera parte de este trabajo, los tres grandes grupos migratorios de la actual crisis presentan un amplio espectro de motivaciones para migrar. Algunos salen de países en guerra, otros de países destruidos por una. A pesar de la definición del artículo 1 de la Convención de 1951, en un país en guerra, colapsado o fallido, toda persona que intente lograr el sustento para sí y su familia y no lo logre por las circunstancias en las que se halla el país, ¿acaso no está siendo objeto de una persecución económica y que le privaría de la posibilidad de sobrevivir? Ya no es que dicha persona no quiera acogerse a la protección de su Estado, es que dicho Estado no quiere o no puede protegerla. La noción de

“tercer país seguro” no tiene en cuenta las posibilidades de supervivencia, sino sólo el riesgo de una persecución en los términos del artículo 1 de la Convención de 1951 (raza, religión, nacionalidad, grupo social y opiniones políticas). En ese sentido, la crítica al modelo europeo en esta crisis, a la hora de decidir a quién se acoge, a quién se protege, el criterio hermenéutico a seguir prioriza las formas, no los fines. Dicho de otro modo, si el objetivo de la política migratoria de la Unión fuera salvar a los migrantes del peligro de muerte, que la causa de la misma fuera la violencia o la inanición deberían ser irrelevantes. Aunque la figura del asilo está claramente delimitada en el derecho internacional y no parece prestarse a este tipo de reflexión, cabe preguntarse si tiene sentido que la Unión use esta figura en sentido estricto, sin proponer una visión más amplia de la misma. Y si es cierto que esta política ha tenido efecto en la migración balcánica, que se ha reducido ya desde la segunda mitad de 2015, es un caso cuyas circunstancias (mayor renta per cápita, proximidad a Europa, mayor libertad de movimiento y perspectiva de adhesión) no pueden aplicarse al resto de grupos migratorios. El riesgo de que la Unión aplique una división restrictiva entre refugiado y migrante económico es que, al dejar completamente al margen las muchas motivaciones que llevan a alguien a migrar más allá de las tasadas en la Convención de 1951, los migrantes sigan llegando y la crisis no se resuelva. Posiblemente no ser cualificado de refugiado desincentivará a aquellos para quienes la migración es sinónimo de prosperidad, pero no para quienes signifique supervivencia.

Una segunda gran crítica que se hace a la esfera de la gestión de la inmigración apunta a que se estaría produciendo una “externalización” de dicha gestión (Pastore y Henry, 2016; Borg-Barthet y Lyons, 2016; Ferreira, 2016). Son muchas las voces que ponen en duda la legitimidad y la funcionalidad a medio plazo de las negociaciones migratorias con terceros países. No sólo parecen dominar el conjunto de las relaciones con estos países (afectando negativamente a la imagen de Europa), sino que se les ofrecen ayudas y apoyo con el fin principal de que colaboren en el control de los flujos migratorios. Con ello, Europa externaliza hacia estos países el coste político de gestionar la represión migratoria. El caso que mejor representa esta tendencia es el pacto con Turquía de marzo de 2016. Por un lado, se trata de un acuerdo duramente criticado por periodistas⁷², ONGs⁷³ las mismas Naciones Unidas por causar una erosión de las garantías necesarias al solicitante de asilo en el proceso de calificación de urgencia, garantías que, como señalan juristas europeos, se recogen en la misma 2005/85/CE de procedimiento (condiciones durante el tiempo de espera en la solicitud de asilo)⁷⁴. La crítica

⁷² Jean Quatremer en RFI: <http://www.rfi.fr/emission/20160317-union-europeenne-survivra-elle-crise-migratoire>

⁷³ Comisión Española de Ayuda al Refugiado <http://www.cear.es/cear-denuncia-junto-a-mas-300-organizaciones-el-acuerdo-ue-turquia/>

⁷⁴ http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/03/08/les-flous-juridiques-de-l-arrangement-entre-l-union-europeenne-et-la-turquie_4878490_3214.html

denuncia asimismo la cuestión de las devoluciones colectivas, cuya legalidad respecto a la letra de la Convención de 1951 plantea una serie de cuestiones que ni la Comisión ni los Estados miembros parecen tener interés en someter al Tribunal de Justicia de la UE. Por otro lado, el Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, consideró el acuerdo como el “fin de la inmigración irregular hacia Europa”⁷⁵. Sin embargo, pasados cinco meses desde el mismo, se constata que ha servido para frenar el número de llegadas desde Turquía, como vimos en la primera parte del trabajo, pero a costa de redirigirlas a otras rutas. Efectivamente, el ACNUR constató que en el primer mes de aplicación del acuerdo, el flujo en la ruta desde Libia se triplicó⁷⁶. Y aunque es pronto para juzgar su éxito respecto al proceso de devolución y reasentamiento, crecen las dudas sobre su futuro a medida que los tribunales de algunos Estados miembros empiezan a sentar jurisprudencia considerando a Turquía como país no seguro⁷⁷.

2.4 El modelo migratorio español: control fronterizo, asilo e integración

2.4.1 El “modelo español” de gestión fronteriza

El modelo español es fruto de un proceso de maduración y de la experiencia que España acumuló desde décadas atrás en la gestión de los flujos migratorios. Los años 90 fueron marcados por un debate público sobre la capacidad de los Estados del Sur de Europa, sobre todo Italia y España, de controlar los flujos de inmigración ilegal. Con el tratado de Schengen España formó parte de los países guardianes de la frontera sur de la Unión Europea y su capacidad de proteger sus fronteras se volvió un asunto de debate público europeo. A partir de este momento, España asumió plenamente su responsabilidad en la construcción del espacio Schengen, y su gestión de la migración se basó en sus dos pilares principales: por una parte, el principio de la supresión de fronteras internas en la zona Schengen y por otra, un control reforzado de las fronteras externas⁷⁸. Y aquí es donde España destacó.

En una primera etapa, España concentró sus esfuerzos únicamente en la lucha contra la inmigración ilegal y en la defensa directa de las fronteras. Progresivamente, empezó a practicar una política de acuerdos bilaterales creando una red de cooperación a la vez con los países de proveniencia de los inmigrantes y con los países de tránsito, idea que vemos hoy reflejada en todo proyecto europeo

⁷⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-tusk-remarks-eu-turkey-meeting/>

⁷⁶ <http://www.theguardian.com/world/2016/apr/09/libya-influx-migrants-europe>

⁷⁷ http://www.ansa.it/english/news/politics/2016/05/30/eu-turkey-deal-not-working-boldrini_50ec5087-9375-4509-bec3-31e78046adde.html

⁷⁸ <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/europa-ante-los-refugiados>

para hacer frente a la crisis. Un reforzamiento de la cooperación bilateral con Marruecos y del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) a principios de siglo resultó en la disminución de la inmigración clandestina y el cierre de la ruta menor del canal gibraltareño (Finotelli, 2007). Entre 2004 y 2005 aparecieron nuevas rutas, como las de Ceuta, Melilla, Granada y las Islas Canarias. Y si bien la mayoría de los inmigrantes que intentaban llegar hasta las costas españolas era de procedencia africana, el caso del *Marine I*⁷⁹ en 2007 mostro también que la ruta africana fue utilizada, aunque en un porcentaje mucho menos importante, por población asiática (Finotelli, 2007). Actualmente, el compromiso de España con la gestión coordinada de las fronteras exteriores se refleja en la dirección de las operaciones de Frontex Indalo, Hera y Minerva en el Mediterráneo, por medio de la Guardia Civil.

2.4.2 España y la protección internacional

“Son cientos de miles los refugiados que persiguen un proyecto de esperanza, que ven en la Unión Europea un territorio de paz, prosperidad y justicia. No podemos defraudarles”. Estas fueron las palabras del rey Felipe VI en el Parlamento Europeo el 7 de octubre de 2015, y simbolizan la actitud de España hacia la cuestión de los refugiados de los últimos años.

Aunque, como hemos visto, España ha recibido eminentemente inmigración subsahariana, y ésta tenía motivos esencialmente económicos, el país cuenta también con experiencia en materia de acogida de solicitantes de asilo y que ha contribuido a articular un sólido régimen jurídico-institucional al respecto. Así, la responsabilidad de determinar las necesidades de protección internacional recae en el Ministerio del Interior, mientras que el Ministerio del Empleo y de la Seguridad Social, a través del Sistema Nacional de Acogida e Integración, así como las Comunidades Autónomas por su lado, actúan para facilitar la integración de los inmigrantes.

Hemos visto que la esfera del asilo ha sido objeto de una profunda comunitarización en la que, sin embargo, elementos clave como la decisión final de otorgar protección internacional siguen recayendo en el Estado miembro. Siendo pues tal decisión una competencia exclusiva del Estado, en España dicha competencia está regulada por el artículo 13 de la Constitución (sobre el derecho de asilo) y en la Ley 12/2003 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria⁸⁰. En el preámbulo de la ley se destaca que: *“A su vez, desde una perspectiva de ámbito nacional, la Ley introduce una serie de disposiciones, dentro del margen que comporta la normativa europea, que responden a su voluntad de servir de*

⁷⁹ http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/sociedad/espana-repatria-35-inmigrantes-marine-i-todos-africanos_285622.html.

⁸⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>.

instrumento eficaz para garantizar la protección internacional de las personas a quienes les es de aplicación y de reforzar sus instituciones: el derecho de asilo y la protección subsidiaria, en un marco de transparencia de las decisiones que se adoptan”.

La ley concede una amplia protección en dos regímenes: el de los solicitantes de asilo y el de las personas a quienes se ha concedido, esto es, los refugiados.

A un solicitante de asilo se le garantizan los siguientes derechos:

- A permanecer en España hasta que se resuelva su solicitud, a cuyo expediente tendrá acceso en todo momento salvo si existe reclamación de otro país de la UE o de un Tribunal Penal Internacional
- A la asistencia de un abogado y un intérprete, gratuitamente si no se lo puede costear y a atención y prestaciones sanitarias
- A la comunicación de su solicitud al ACNUR en España
- A ser documentado como solicitante de protección internacional

A quien se conceda el estatuto de refugiado u obtenga protección subsidiaria, se le garantiza:

- No ser devuelto al país de origen
- Autorización de residencia y trabajo
- Obtener un Documento de Identidad y de viaje
- Reagrupamiento familiar
- Acceso a servicios públicos de empleo, educación, sanidad, vivienda, formación, etc.
- Acceso a programas de integración específicos y de retorno voluntario
- Reducción del plazo para acceder a la nacionalidad español, aunque sólo para los refugiados, que quedaría en cinco años.

Por otro lado, en un espíritu de previsión de una situación como la actual, una de las disposiciones más relevantes que establece ley es el lugar destacado que se concede a la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Otra es la introducción de un marco legal para la adopción de programas de reasentamiento, en solidaridad con la Comunidad Internacional en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

La voluntad de España de integrar su régimen de asilo en un marco internacional más colaborativo está por tanto claramente asumida en su ordenamiento jurídico. Así se demostró en 2015 cuando, siguiendo un principio de responsabilidad compartida, España votó a favor y adoptó con el conjunto de los países miembros de la UE la recomendación de la Comisión sobre la reubicación de los 160 000 personas en necesidad de protección internacional. España aceptó así

reubicar en el plazo de 2 años a 15.888 personas desde Italia y Grecia. El proceso de reubicación sigue siendo sin embargo lento; hasta junio de 2016, sólo 124 reubicados habían llegado a España, aunque ello no sea atribuible sólo a España sino fundamentalmente a las causas ya analizadas más arriba. De hecho, España se sitúa en la quinta posición en relación al número de reubicaciones.

En la misma lógica, España apoyó en 2015 la propuesta de la Comisión de crear un nuevo marco de asociación con países terceros con los llamados “*Tailor-made country packages*”. En línea con la política histórica de España en materia de gestión de la inmigración, las autoridades españolas aplaudieron la propuesta al juzgar que poseía la visión global y no solo centrada en los aspectos más directos de la crisis que España siempre ha defendido, y que insiste en la prevención y la posibilidad de adaptar el plan al contexto de cada país.

Ahora bien, España no ha dejado en ningún momento de presentar una actitud crítica ante ciertas propuestas que no casan con su visión colaborativa de las soluciones a la crisis migratoria actual. En ese sentido, España se mostró reticente a los aspectos potencialmente punitivos de los paquetes-país, de acuerdo con una óptica de creación de lazos fuertes y duraderos entre todas las partes. Asimismo, mostró una actitud crítica hacia ciertos elementos de la Declaración UE-Turquía. Aunque las autoridades mostraron desde el principio su disponibilidad para reasentar a los refugiados en el marco del mecanismo 1:1 con Turquía y apoyaron la Declaración, celebrándola por apuntar en la dirección de reducir las pérdidas de vidas humanas y crear vías legales para entrar a Europa, también consideraron que el mecanismo de reparto era injusto porque no tiene en cuenta ni la voluntad del país receptor ni la del solicitante de asilo. En base a esta actitud, parece posible aventurar que España daría su apoyo a un modelo mixto entre el “emparejamiento” y las ideas para un mercado de cuotas.

2.4.3 España en la esfera de la gestión de la inmigración legal y la lucha contra la ilegal

En cuanto a los esfuerzos de integración de los inmigrantes en la sociedad y el mercado de trabajo español, la actual crisis migratoria representa un reto importante. Históricamente, España tuvo que enfrentarse a una inmigración rápida y relativamente imprevista sin tener un modelo de integración nacional. Sin embargo, la creación del Ministerio del Empleo e Inmigración en 2008 evidenció la importancia que las autoridades nacionales dan al fenómeno de la inmigración, sobre todo en el ámbito económico⁸¹. Además la Ley de la Extranjería, Ley Orgánica 4/2000 modificada en 2003 y 2009, define los derechos y libertades de

⁸¹ “El modelo español de integración de inmigrantes y la posible incidencia de una mayor apertura en su política de refugio”: <http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Asilo/Comunicaciones%20-%20abstracts/Jessica%20Zorogastua.pdf>

los extranjeros en España y su integración social. Aunque criticada por algunas ONG, dicha Ley representó una evolución importante en materia de gestión de migración y un cambio de rumbo hacia la política migratoria inclusiva.

En el contexto de la crisis de migración, España concentró también sus esfuerzos en la lucha contra la inmigración ilegal. Las bases de esta lucha son principalmente la cooperación con los países de origen y tránsito, el refuerzo e incentivación de las vías de inmigración legal, el impulso de los acuerdos de retorno y readmisión, y lucha contra las mafias que se lucran con el tráfico de personas. Y aunque una parte de esta esfera se ha armonizado o directamente se opera a nivel europeo, España cuenta con sus propios mecanismos. Así, uno de los que más se ha mediatizado y politizado, y no sólo a nivel español, es el del internamiento y expulsión. En efecto, la ley Orgánica de 4/2000, en su artículo 26.2 prevé “acordar judicialmente, con carácter preventivo o cautelar, el ingreso en centros que no tengan carácter penitenciario de extranjeros incurso en determinadas causas de expulsión mientras se sustancia el expediente”. Estos centros de internamiento de extranjeros, creados ya en 1985, se encuentran repartidos por el territorio nacional. Actualmente, hay nueve centros y se hallan en Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Fuerteventura, Gran Canaria, Murcia, Algeciras y Tenerife y disponen de capacidad para internar más de 4 000 personas. Los migrantes detenidos en los CIE tienen como denominador común el hecho de no tener la documentación necesaria para permitírseles una residencia legal en España. Según Jarrin Moran, Rodríguez García y de Lucas (2012) existen cuatro grupos principales de migrantes detenidos en los CIE: migrantes detenidos en la travesía (el grupo mayoritario), migrantes que han cumplido pena de cárcel, migrantes con la irregularidad sobrevenida y migrantes en situación irregular establecidos en España. En todo caso, no es ésta una actuación exclusiva de España, sino todo lo contrario: todos los Estados de la Unión tienen mecanismos parecidos. Y aunque parece lejana hoy, la comunitarización del sistema de internamiento y expulsión podría ser un objetivo a medio plazo en la construcción de una política migratoria integral en la Unión.

3 ESCENARIOS DE FRACTURA, VENTANAS DE OPORTUNIDAD

En su discurso sobre el Estado de la Unión de 2015, el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, declaró que “nuestra Europa no está en buen estado”⁸². Sus palabras se hacían eco de una realidad comúnmente percibida: el futuro de Europa parece incierto. Evidentemente, el impacto de la crisis migratoria en ese futuro no es ajeno al hecho de que es la tercera gran crisis que sufre la Unión desde 2010. La crisis de la Eurozona, el conflicto de Ucrania y ahora la crisis migratoria parecen haber sumido a Europa en lo que Simon Bulmer (2016) llama “*emergency politics*”: un estado de emergencia política permanente que se caracteriza por el uso recurrente de cumbres, sherpas y toda clase de mecanismos que permitan negociar acuerdos independientemente del proceso regular de toma de decisiones, particularmente el colegislativo. Un estado que siembra dudas sobre el proyecto europeo, quizás porque entre el aumento general de las condiciones de vida en los Estados miembros y un funcionalismo jurídico-institucional eficaz, nunca hasta ahora había sufrido tal revés. Ni los retrasos en los objetivos de Maastricht, ni la falta de resolución ante las guerras balcánicas ni el fracaso de la Constitución para Europa, y ni siquiera los tropiezos del Tratado de Lisboa, habían tenido por efecto sembrar un grado de inquietud tan grande como el que se vive en la situación actual.

Partiendo de este análisis, se imponen dos consideraciones: en primer lugar, no todo han sido fracasos en la gestión de las crisis, y es importante reseñar que los éxitos que se han logrado permiten cierto optimismo para afrontar el futuro. La Unión ha logrado apuntalar la estabilidad de su sistema bancario y su economía a medio plazo y, a pesar de las dificultades de algunos países, lo cierto es que se ha evitado la ruptura de la zona Euro e incluso el descalabro económico sistémico de irreparables dimensiones que en algún momento amenazó al continente.

⁸² http://ec.europa.eu/news/2015/09/20150909_2_fr.htm

Con Ucrania, aunque con sanciones y sin un consenso amplio entre este y oeste sobre la respuesta que debía dar la Unión a la guerra y la intervención rusa, se mantuvo el nivel de hostilidad política por debajo de niveles amenazantes, y ello sin renunciar a celebrar con éxito el Acuerdo de Asociación con Ucrania. No faltaron ni siguen faltando las críticas a cómo se gestionaron ambas crisis, aún abiertas, tanto desde el punto de vista político como del socio-económico. Pero los líderes europeos lograron mantener el buque de la integración a flote atravesando las peores tormentas de su historia reciente; en segundo lugar, todo análisis de la crisis migratoria actual debe evitar el riesgo de confundir su impacto sobre la integración del que han tenido las otras dos crisis. No es un ejercicio sencillo, pues la tan manida necesidad de solidaridad para afrontar la crisis migratoria se enfrenta a problemas causados por las otras dos crisis, como el nacionalismo, el euroescepticismo y el malestar social, pero también la falta de fe en la capacidad y voluntad política de Europa (Falkner, 2016). Pero aún en esas circunstancias, es fundamental poder analizar el impacto de la crisis migratoria separadamente para pensar las claves de solución a la misma. En efecto, la crisis migratoria plantea una serie de escenarios políticos que pueden leerse a la vez como un riesgo de fractura y una oportunidad de integración.

3.1 LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y LA INTEGRACIÓN DE EUROPA

La integración de los migrantes en el continente europeo está directamente ligada al éxito o fracaso del proyecto europeo. En la medida en que la integración de los migrantes no sea la correcta y desemboque en sociedades divididas y enfrentadas, los líderes políticos tendrán menos incentivos para cooperar a nivel de la Unión. Sus sociedades no aceptarán fácilmente que la libre movilidad sea un principio fundamental de la Unión, o que se creen estándares comunes para la integración de los inmigrantes. Se dificultará o directamente rechazará armonizar normas de integración y derechos para los inmigrantes, como hemos visto que se ha hecho hasta ahora, si bien de forma limitada. A la larga, la presión será muy grande para que la competencia compartida en la esfera de la gestión de la inmigración sea enteramente devuelta a los Estados miembros. Cuando este discurso conecte con el euroescepticismo, que trae cause en gran variedad de otros asuntos, el resultado lógico agregado será la desconfianza hacia las soluciones europeas o lo que común y erróneamente se llama “Bruselas”. Parecería, por lo tanto, que la integración de la Unión depende del grado de integración de sus sociedades. Y la existencia de modelos de integración distintos de un Estado miembro a otro no hace sino provocar que cada sociedad afronte el reto sola, incrementando así las posibilidades de que acaben surgiendo grandes disparidades de una sociedad a otra.

Los teóricos de la integración de la inmigración internacional están de acuerdo en señalar que ésta depende fundamentalmente de dos factores que se retroa-

limentan: la voluntad y capacidad de los inmigrantes de incorporarse al tejido socio-económico de la sociedad receptora y el esfuerzo de la sociedad receptora por facilitar dicha incorporación (Bulmer y Joseph, 2015; Richmond, 1988; Richmond 1993).

La voluntad y capacidad del inmigrante por integrarse están irremediablemente influenciadas por las razones que le han llevado a emigrar y a escoger dicho país. Así, una persona cuyas principales motivaciones fueron económicas y la búsqueda de prosperidad, requerirá, ante todo, la posibilidad de acceder al mercado laboral. En muchas ocasiones, tendrá en mente el “retorno idealizado” y enviará dinero a su familia en el país de origen, con la perspectiva, no siempre realizada, de efectuar el retorno. La figura de la persona cuya motivación es esencialmente política, por huir de violencias y persecuciones, buscará en primer lugar unas condiciones que le permitan empezar una nueva vida, esto es, subsidios y ayudas sociales inmediatas. Y aunque, como hemos dicho, la separación estricta entre refugiado y migrante económico no siempre es posible ni deseable, en los procesos de integración es importante distinguir estos dos grandes perfiles (Bacaria, 2016; León y Subirats, 2016).

Las sociedades receptoras, por su parte, adoptarán una actitud para con los inmigrantes que dependerá de gran variedad de factores: desde el cultural y religioso hasta el económico. Ahora bien, dicha actitud no tiene por qué ser coherente con las necesidades agregadas del país. Se produce entonces lo que podríamos denominar “paradoja micro-macro de la sociedad receptora”, esto es, que las percepciones de la población, reflejadas en el estado de la opinión pública, no tengan en cuenta ni se correlacionen con las necesidades económicas o socio-demográficas del conjunto del país.

Esta paradoja parece estar apareciendo en escena con la actual crisis migratoria. Según datos de la Comisión Europea (2015) el 66% de los ciudadanos europeos cree que la gestión de la crisis debe hacerse a nivel europeo (66%), y que se requiere una mejor distribución de los refugiados (78%) aunque ello requiera un sistema de cuotas obligatorias (75%). Sin embargo, el 38% de los ciudadanos europeos consideran la inmigración la primera de sus preocupaciones, de un total nada menos que de doce. Las razones de esta percepción tienen que ver con amenaza presentida del inmigrante, el miedo a la competencia laboral y la presión salarial a la baja en el caso de los migrantes económicos y la comparación de su situación con la de los refugiados cuando estos empiezan a recibir subsidios y beneficios sociales, sin olvidar la xenofobia y el racismo (Grayson y Dewitt, 2003). Las sociedades que, desde la segunda crisis del petróleo y con la crisis de 2008 han vivido el paro y la pobreza son potencialmente reticentes a compartir oportunidades y recursos con el inmigrante. Una reticencia que ha empeorado al fracasar ciertas políticas de integración (Malik, 2015) y hacer patentes, o sobre-dimensionar, las diferencias culturales. De poco sirven, frente a estas percepcio-

nes, los informes y voces autorizadas que, como hemos visto, desde el año 2000 presentan un frente casi sin fisuras en su opinión de que la Europa envejecida, la Europa que quiere mantener sus sistemas de bienestar, necesita extranjeros, que éstos trabajen y que aumenten la tasa de natalidad. Aunque sí tienen el efecto, junto con factores ideológicos, de alimentar una sección de la población que se pronuncia en favor de la inmigración. De modo que se produce una división entre, al menos, dos grupos irreconciliables y fuertemente movilizados en la sociedad civil: los que se posicionan en contra y a favor de la inmigración.

El problema radica en que, desde hace unos años y aún más en el actual contexto migratorio, el campo de los primeros está ganando un terreno formidable y transformando su discurso en demandas electorales, que empiezan a ser oídas. En las sociedades occidentales, traumatizadas por los atentados del 9 de septiembre de 2001, se ha ido produciendo una negativa estereotipización del árabe y del musulmán. La oleada sin precedentes de atentados terroristas de corte yihadista en Europa, o episodios funestos como los de Colonia⁸³ han caído en terreno abonado y lo ha hecho florecer. La amalgama entre árabes, musulmanes, inmigrantes, refugiados y terroristas provoca un discurso basado en el miedo y la seguridad nacional, en la estabilidad social y la identidad cultural (Greenhill, 2016). Es un discurso que tiene la virtud de abrir una problemática nueva donde no la había más que marginalmente: la de la integración de aquellas personas nacidas en suelo extranjero pero que ya residen en las sociedades de acogida⁸⁴.

Ante estas voces sociales, algunos líderes políticos ven y aprovechan la oportunidad de ser elegidos o de seguir en el puesto. Y lo hacen contribuyendo a discurso anti-inmigración por medio de una retórica incendiaria. El Primer Ministro (PM) Húngaro hace con frecuencia hincapié en la identidad religiosa de los inmigrantes, que “se parecen a un ejército”⁸⁵. El PM británico David Cameron alertó de la llegada de un “enjambre” de inmigrantes ilegales⁸⁶, toda vez que el PM polaco Jaroslaw Kaczynski avisó de que los inmigrantes traerían “parásitos y enfermedades” a la población⁸⁷.

Consecuentemente, combate por la integración de los inmigrantes se libra en los campos micro y macro, pero se gana en el primero, esto es, en el campo de las percepciones. Cuando se pierde ese combate, el discurso anti-inmigración ataca a la Unión Europea como causante de la mala gestión de la integración. El

⁸³ http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/11/actualidad/1452513919_850037.html

⁸⁴ <http://www.ecre.org/negative-perceptions-of-refugees-in-europe-create-climate-of-fear-and-violence/>

⁸⁵ <http://www.theguardian.com/world/2015/oct/23/refugees-look-like-an-army-says-hungarian-pm-viktor-orban>

⁸⁶ <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/11804861/David-Cameron-says-describing-migrants-as-a-swarm-wasnt-dehumanising.html>

⁸⁷ <http://wyborcza.pl/1,75248,19014711,kaczynski-boi-sie-zarzy.html>

euroescepticismo gana entonces un nuevo frente argumental y el proyecto europeo flaquea. Por lo tanto, y a pesar del fuelle que la crisis económica haya podido dar al discurso anti-inmigración en la opinión pública, es imperativo construir una narrativa sólida que lo contrarreste. Esta narrativa debería basarse en una serie de puntos clave: relanzar y hacer más visible el debate sobre los beneficios económicos y el imperativo demográfico que supone la inmigración si se quiere mantener el Estado del bienestar, es decir, todo lo contrario que sostienen el campo anti-inmigración; contradecir activamente el discurso de amalgama entre migrantes, refugiados y terrorismo, dado que la mayoría de los atentados los causaron ciudadanos europeos; explicar que luchar contra la radicalización de la población musulmana pasa por hacer que ésta tenga mejores condiciones de vida y mayor acceso a la cultura y las oportunidades de toda clase; demostrar que la más eficaz de las luchas contra la infiltración de terroristas entre los refugiados es la que se lleva a cabo de forma mancomunada a nivel europeo, con Frontex por ejemplo; y confrontar la realidad migratoria con la perspectiva desapasionada de los números absolutos: aunque se nacionalizara mañana al más de un millón de migrantes que entraron en 2015, el porcentaje resultaría irrisorio dentro de una población de 509 millones en todo el continente.

3.2 NACIONALISMO O SOLIDARIDAD

El nacionalismo en Europa nunca ha llegado a extinguirse. Fue avivado por la crisis económica y la respuesta que se dio desde las instituciones europeas, con todas sus consecuencias sociales. En los últimos años, el nacionalismo ha dado muestras de su capacidad para propagarse en algunos países con la emergencia de partidos políticos ultranacionalistas, y la cuestión migratoria les ha hecho ganar peso. Confrontado al proyecto europeo, el ultranacionalismo del siglo XXI adopta la forma euroescepticismo. Y la crisis migratoria actual ha alimentado a ambos.

Así, las visiones distintas sobre la crisis migratoria de las sociedades de los Estados miembros han fomentado un repliegue nacional que ya había comenzado. Griegos e italianos son más tendientes a creer que los inmigrantes son un peso para la sociedad, toda vez que británicos y alemanes opinan mayoritariamente que los inmigrantes fortalecen su país gracias a su trabajo y su talento⁸⁸. Pero entre estos dos extremos, cada sociedad tiene su visión y adapta su política europea en concordancia. Para el conjunto del continente, parece innegable que existe una tendencia hacia el voto extremista, si bien no ha sido suficientemente fuerte como para imponerse en el conjunto del debate electoral europeo. Ciertamente están teniendo peso en algunos Estados miembros, pero este es sólo importante

⁸⁸ Pew Research Center: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/04/24/refugees-stream-into-europe-where-they-are-not-welcomed-with-open-arms>

en unos pocos casos (Francia, algunos países del este, en especial Hungría) y muy marginal en el resto (Lewis y Mansfeldova, 2006; Hooghe y Marks, 2009). Aun con la situación relativamente bajo control, existe un riesgo de que, si no se resuelve la crisis migratoria, las opiniones públicas se radicalicen y los resultados electorales sean acordes, extendiendo una ola de euroescepticismo por todo el continente. De momento, las posiciones nacionalistas que sí están teniendo algunos líderes están teniendo como principal diana a Schengen. Efectivamente, hemos visto que la reinstauración de controles se ha ido produciendo escalonadamente, aunque no han tenido en muchos casos el efecto deseado, es decir, ser una medida de presión con la que forzar la solidaridad de los demás miembros. Y aun siendo temporales, su coste político está siendo muy elevado para la Unión. Porque para los ciudadanos europeos, Schengen es un pilar fundamental de la Unión, su mayor logro y el más tangible. Por ello, debilitar Schengen es erosionar la noción de ciudadanía europea (Sánchez-Montijano, 2016).

Que Schengen sea sólo debilitado momentáneamente o que sea la primera de muchas víctimas de la construcción europea depende, hoy, de una eficaz y satisfactoria resolución de la crisis migratoria. Dicho de otro modo, que la Unión emerja de la crisis más fuerte y con un mayor grado de integración, lo cual es un escenario plausible, o vaya dando bandazos de crisis en crisis en un estado de “emergency politics” (Bulmer, 2016) y pierda su unidad por el camino, dependerá de que el principio de solidaridad se imponga. Y si para la cuestión de la integración de los inmigrantes hemos visto que se requiere una nueva narrativa dominante, para que la solidaridad venza al nacionalismo la herramienta han de ser los resultados. Resultados que muestren que el principio de solidaridad puede resolver equitativa y durablemente la crisis migratoria actual.

Partiendo del axioma de la solidaridad, no han faltado en los últimos años investigadores que abogaran por un sistema de asilo reforzado. Algunas de las propuestas son de carácter fuertemente federal, como la creación de una agencia europea con capacidad para tomar decisiones centralizadas y a nivel de todos los Estados miembros sobre las solicitudes de asilo (Guild, Costello, Garlick y Moreno-Lax, 2016), o el sistema de visados humanitarios otorgados en los Consulados de los Estados miembros (Betts, 2015). Otras parecen de fácil aplicación si hay voluntad política para ello, pues ya existen los mecanismos para ponerlas en práctica, como el sistema de protección temporal de la Directiva 2001/55/CE para los casos de afluencia masiva (Withol de Wenden, 2016). No obstante, la actual situación política hace difícil que se puedan alcanzar acuerdos en esa dirección. Donde existe un mayor margen de aceptabilidad por parte de los Estados miembros es con el modelo del *matching* o “aparejamiento” de los profesores de Oxford Jones y Teytelboym (2016) y los modelos que proponen un mercado de cuotas de refugiados (Schuck, 1997; Kuosmanen, 2013). Quizás lo ideal sería un modelo mixto que incorporara ambas lógicas.

El fundamento axiomático que comparten estas opciones es la solidaridad. Pero no una solidaridad altruista, sino plenamente acorde a los intereses nacionales. Es objeto de amplio consenso en el estudio de las relaciones internacionales que, bajo determinadas circunstancias, los estados actúan solidariamente porque piensan que la cooperación es la mejor forma de defender sus intereses (Keohane, 1984; Goldstein, 2001; y Abbott et al. 2015). En la actual crisis migratorias, estas circunstancias se dan y la cooperación entre Estados miembros presenta lo que en teoría de juegos se denomina juego de suma positiva. De no ser así, como señala Trauner (2016) no se habrían establecido ya los programas de asistencia financieros y logísticos con los Estados que se han visto desbordados, ni se habría acordado un sistema de cuotas temporal para la reubicación. De continuarse por este camino, de ampliar la cooperación y la solidaridad, los Estados ganarían mucho más control sobre quién acaba instalándose en su territorio del que actualmente tienen.

Así, en un modelo mixto entre las teorías del “aparejamiento” y del mercado de cuotas, los Estados miembros deberían, primeramente, crear un mercado de cuotas con el que repartirse, eventualmente comprándolas y vendiéndolas, las cuotas con el número total de solicitantes de asilo, pero en una lógica de *m*. En segundo lugar, tendrían la capacidad de dar sus preferencias sobre el perfil de refugiado que desean al tiempo que éstos podrían tener voz para dar sus preferencias también, pero escalonadamente, de modo que, tras Alemania típicamente, tuvieran que escoger otros países. Tras ello, esta información se cruzaría en un centro de coordinación que los emparejaría según la compatibilidad de sus preferencias. Además, los solicitantes de asilo podrían enviar sus preferencias desde cualquier lugar y sin necesidad de tomar una de las rutas migratorias más que para escapar inmediatamente de un peligro seguro a otro país tercero, como Turquía. El resultado sería el acogimiento de todos los solicitantes cuyo expediente tuviera resultado estimatorio sin riesgo para su vida, que estarían satisfechos con su elección, por lo que no tendrían incentivos *a priori* para cambiar de país una vez en Europa, y la satisfacción de los Estados miembros, que podrían alinear su modelo de integración de inmigrantes con sus preferencias de refugiados.

Sea cual sea el modelo que se adopte, es urgente y necesario solucionar la cuestión de los refugiados y, si se logra, revertirá a su vez en una mayor integración europea (Hatton, 2015).

3.3 UNA CULTURA DE POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA Y LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE VECINDAD: ¿LÍDERES O CAUTIVOS?

La crisis migratoria ha afectado la política exterior de la Unión. No a todos los niveles ni de la misma forma, pero sí, al menos, en dos de sus dimensiones: en cultura de política exterior, en las relaciones con su vecindad en el sur-este

mediterráneo. En las dos dimensiones, la Unión se halla en una encrucijada, entre la fractura y el reforzamiento de la integración.

En primer lugar, la existencia de una cultura de política exterior europea ha sido puesta a prueba. A pesar de contar con mecanismos comunitarios, un servicio exterior y la posibilidad de llegar a posiciones y acciones comunes, cada Estado miembro sigue teniendo su propia cultura de política exterior. Ya hemos hablado de los problemas que ello ha representado en materia migratoria, en especial a la hora de calificar la situación de los países que producen solicitantes de asilo. La situación en Siria no es analizada con los mismos parámetros por su vecino Chipre que por Portugal, ni la guerra en Irak o el conflicto con el Estado Islámico son materia de consenso entre la Francia de los recientes atentados y Croacia. Una visión distinta de un conflicto produce un análisis distinto de las razones por las que solicita refugio alguien que huye de ese conflicto y, posiblemente, una respuesta distinta (Moyano Estrada, 2015). Con el fin de reforzar la integración en materia migratoria, este análisis ofrece una ventana de oportunidad: el objetivo principal sobre el que debe basarse la construcción de una política exterior debe cambiar desde el funcionalismo institucional y la creación de estructuras una a una hasta la construcción de una cultura genuinamente europea de política exterior. Percepciones, análisis y paradigmas homogéneos en materia exterior permitirían a la Unión avanzar en la creación de una política exterior europea desde unas bases más sólidas: sus mismas raíces.

En segundo lugar, la crisis migratoria ha puesto contra las cuerdas las relaciones de la Unión con sus vecinos del Mediterráneo sur-este, hasta el punto de comprometer el liderazgo ejercido hasta ahora y arriesgarse a quedar cautiva de los intereses y la extorsión de sus vecinos.

En la primera parte de este trabajo hemos explicado cómo algunos Estados de la vecindad europea están utilizando la emigración como arma para lograr objetivos políticos. La Siria de Bashar al-Assad, la pléyade de autoridades libias, el Estado Islámico y especialmente Turquía gestionan los flujos hacia Europa, frenándolos o facilitándolos según les convenga para crear una presión mediática y social que ponga a los líderes de los Estados miembros contra las cuerdas y estén dispuestos a tomar decisiones drásticas que dejan momentáneamente de lado el resto de intereses nacionales. Ese es el momento que aprovechan los países causantes de la situación para negociar desde una posición de fuerza o extorsión. Al-Assad suma así apoyos reticentes e implícitos pero significativos para reforzar la narrativa que usa desde el inicio de la guerra civil en Siria, y que procura dejar a Occidente con la necesidad de decidir entre el Estado Islámico y la crisis migratoria o el régimen. Con ello, poco a poco va logrando situarse como el mar menor. Pero Siria no es el único país que usa la negociación coercitiva oportunista para lo que Greenhill llama “*political reputation burnishing*”. Turquía, con sus 3 millones de potenciales migrantes a Europa, logró el acuerdo

de marzo de 2016 tras crear un clima de pánico entre los líderes europeos. Una serie de amenazas hechas por altas autoridades turcas que se pueden con las que Turquía indicaba que ya había invertido mucho con los migrantes y estaba harta de esperar ayuda. De modo que o los líderes europeos le concedían lo que pedía o deberían asumir las consecuencias migratorias de no hacerlo. Para Turquía, el acuerdo supuso un gran éxito, no tanto por esas concesiones como porque volvió la Política Europea de Vecindad en contra de la Unión. Usó la regla de oro del “más por más” para gestionar externalizadamente a los migrantes a cambio de una promesa de dinero, visados y avances en la adhesión. Con ello, ganó un capital negociador que, mientras la crisis persista, seguirá aumentando y usando en la misma lógica.

La fortaleza negociadora de Siria o Turquía es la debilidad de la política exterior europea. Es necesario contrarrestar y desactivar su capacidad de extorsión porque ésta podría extenderse a otros países, dejar a la Unión cautiva de los mismos y poner en jaque el liderazgo regional europeo mientras continúe la crisis migratoria, e incluso después. Para ello, debe adoptarse una visión negociadora que salga de la inmediatez, hacer abstracción de la presión por un momento y pensar en las consecuencias políticas remotas de dejarse extorsionar de esta manera. En vez de imponerse objetivos basados en la reducción del número de llegadas en un espacio temporal de no más de seis meses, los líderes deberían poner sobre la mesa de negociación soluciones cooperativas integrales (no sólo frenar llegadas) en un plazo de, al menos, los próximos cinco años (Collett, 2016).

3.4 FRACTURAS ENTRE ESTADOS MIEMBROS Y NUEVOS EJES DE PODER EN LA UNIÓN

Como hemos ido viendo, son muchos los frentes en los que la crisis migratoria ha enfrentado a los Estados miembros. Desde Schengen hasta las cuotas de reubicación, ha emergido desde lo más profundo de las sociedades europeas el sentimiento de una cada vez mayor incompreensión entre ellas. Estas divisiones en materia migratoria no hacen sino profundizar las que ya causó la crisis económica. Algún autor llegó a hablar de una desintegración europea no a dos sino a cuatro velocidades: 1) el grupo de Estados que se encuentran en el Eurogrupo y pueden permanecer en él, liderados por Alemania; 2) los Estados que están en el Eurogrupo pero podrían llegar a salir de él, voluntaria o forzosamente, como Grecia, Italia o Portugal; 3) los Estados que no son miembros de la Eurozona pero podrían llegar a entrar, como Suecia; y 4) los estados que no son miembros de la Eurozona ni tienen intención alguna de formar parte de ella, como el ya evidente caso del Reino Unido pero también de algunos países de Europa central y oriental muy reticentes con el euro desde la crisis, liderados por Polonia (Wurzel y Hayward, 2016).

La crisis migratoria ahonda en las fracturas entre Estados miembros, aunque no necesariamente en las mismas líneas que lo hizo la crisis migratoria. Sería incluso simplificante hablar de una división entre países federalistas y posiciones más intergubernamentales, porque al hablar de “transgubernalismo” en otro apartado ya hemos visto que la política migratoria se construye sobre y gracias a ambas visiones.

Las nuevas fracturas migratorias son visibles a nivel bilateral, aunque no suelen durar mucho tiempo. Así, tenemos los ejemplos de Austria y Grecia, por la decisión de la Viena de poner cuotas a las llegadas y la llamada a consultas del embajador griego, y de Alemania y Hungría, por la política de puertas abierta de la Canciller pero también por los controles en Schengen (Withol de Wenden, 2016). La fractura bilateral que sea probablemente más crítica es la del eje franco-alemán, debilitado desde que el apoyo germánico al combate contra el Estado Islámico no se viera correspondido en materia migratoria. Sin embargo, las fracturas más importantes, por ser las que presentan un mayor riesgo sistémico a medio y largo plazo, están tomando formas cardinales: por un lado, este-oeste entre los países del grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) y la Europa occidental y, por el otro, norte-sur, entre países poco y muy expuestos a la llegada de migrantes.

La fractura este-oeste se opera sobre la actitud de apertura o rechazo hacia la acogida de migrantes y se escenifica en decisiones sobre cuotas y asilo como la vista en el Consejo JAI del 22 de septiembre de 2015⁸⁹. Desde Europa del este, líderes nacionalistas y la cultura migratoria poco aperturista que ya analizamos en otro capítulo provocan que la cuestión de los refugiados se interprete como un riesgo de implosión de sociedades muy cohesionadas por el aislamiento histórico, y el factor religioso en el caso polaco. De ahí que, ante el debate sobre un modelo de cuotas obligatorias, estos países acusen a la Unión de actuar como un estado supranacional, no faltando la recurrente y muy simbólica analogía entre UE y URSS⁹⁰.

La fractura norte-sur se produce entre Italia, Grecia y Hungría, países por los que entran a Europa los flujos migratorios, y básicamente el resto de países. Los primeros exigen un alto nivel de solidaridad para la gestión de una situación que les desborda, toda vez que los segundos, menos afectados por la presión, se toman su tiempo y, salvo por el liderazgo alemán y sueco, proponen soluciones cuyo grado de solidaridad no alcanza las expectativas de los países de llegada (Goig Martínez, 2016). Pero si es razonable concluir que la fractura este-oeste está bloqueando el refuerzo de la política migratoria europea en sus tres esferas,

⁸⁹ http://akademia.krzyzowa.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=156:kryz-ys-uchodzcow-w-2015-r-i-unia-europejska-geneza-przebieg-i-perspektywy&catid=12&lang=pl&Itemid=211.

⁹⁰ <http://jagiellonski24.pl/2016/01/11/malzenstwo-z-rozsadku-unia-europejska-wedlug-jaroslaw-kaczynskiego/>.

la fractura norte-sur ha tenido un efecto revulsivo para la solidaridad y la integración en las esferas del control de fronteras exteriores y del asilo. A medida que se ha ido mediatizando y haciendo más evidente la actual situación de injusticia de los países receptores respecto a los demás y las consecuencias nefastas de ello sobre los migrantes, las opiniones públicas y la sociedad civil de los Estados miembros han aumentado la presión para que sus gobiernos sean solidarios con el problema. Pero esta presión tiene límites y puede variar según cuestiones de índole interna, de modo que la fractura norte-sur puede seguir existiendo y ahondando en la crisis europea. Llegados a este punto, cabe plantearse la necesidad de desarticular estas fracturas por medio de un eje de países clave en la crisis migratoria y que, en formato reducido e informal, pudieran aproximar posiciones y ejercer un liderazgo para el conjunto de la Unión. Así, podría crearse una suerte de “Triángulo de Weimar Mediterráneo” para la esfera migratoria, un eje con Francia y Alemania por el oeste, España, Italia y Grecia por el sur y Polonia y Hungría por el este. Un nuevo modelo de gobernanza que, con la lógica de las cooperaciones reforzadas pero sin sus condicionantes jurídicos, llevara el timón de la política migratoria durante el tiempo que durase la crisis.

3.5 ESPAÑA: RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA CRISIS MIGRATORIA

Como todo fenómeno nuevo y espontáneo, la crisis migratoria puede representar riesgos, pero también oportunidades para España. Los tres ámbitos en los que se determinará el resultado de la crisis serán el económico, el socio-demográfico y el político y de seguridad.

En el ámbito económico, si los nuevos inmigrantes, sean refugiados o no, no encuentran un encaje laboral apropiado en el mercado de trabajo, pueden representar un coste para el sistema de seguridad nacional en un momento de debilidad como el actual. Este riesgo incrementa cuando los inmigrantes no hablan castellano y experimentan dificultades a la hora de encontrar trabajo. Para contrarrestarlo, podría crearse un sistema de apoyo a la integración específicamente diseñado para los recién llegados, que tenga en cuenta su origen, sus competencias profesionales y a la vez les proporcione formación específica y lingüística para ir encauzándolos hacia los perfiles que pide el mercado laboral. Si se tiene éxito, la literatura científica es extensa respecto a los efectos positivos sobre el crecimiento de la integración de los inmigrantes en la economía (Freeman, 1986). De hecho, y a sensu contrario, algunos informes económicos apuntan a que la ausencia de inmigración en España desde comienzos de siglo momentos hubiera provocado una contracción media del 0,6% del PIB al año⁹¹.

⁹¹ <http://www.catalunyacaixa.com/caixacat/es/ccpublic/particulars/publica/pdf/iee0706e0.pdf>.

En el ámbito socio-demográfico, el riesgo más importante es el fracaso en la integración social de los nuevos inmigrantes en la sociedad española. Actualmente, los solicitantes de asilo vienen mayormente de Siria, Afganistán e Iraq, países de una zona que no comparte con España muchos elementos como el idioma, una historia común o algunos valores de extracción cultural y religiosa. En consecuencia, el proceso de integración representa un mayor reto y refuerza el riesgo de marginalización, comunitarismo y conflictos culturales (Izquierdo Escribano, 2008), caldo de cultivo hoy para el extremismo yihadista en las sociedades europeas. Derivado de ello, se puede producir un aumento de la xenofobia, el racismo y un extremismo electoral y político que, de momento, no existe en España, y es prácticamente el único país en Europa con esa ventaja. Por lo tanto, resulta fundamental que tanto gobierno central como CCAA compartan una visión y esfuerzo comunes. Porque además, si España logra armar la narrativa en favor de la integración que ya hemos identificado en otro punto, la crisis puede revertir positivamente en materia demográfica. Como hemos indicado, los inmigrantes permiten también subir la tasa de la natalidad, que en España se situaba en 2015 en 1,32 hijos por mujer, muy por debajo del 2,1 que garantizaría una pirámide de edad estable para la sociedad (Retortillo Osuna et al., 2006). El citado informe argumenta también que, sin la inmigración que ya se halla en España, ésta hubiera alcanzado la tasa de natalidad más baja de toda Europa.

El tercer ámbito en el que la crisis migratoria presenta riesgos y oportunidades es el político y de seguridad. Es innegable, a la vista de los atentados y las declaraciones del EI, que existe un riesgo para la seguridad nacional relacionado con la posibilidad de la entrada de terroristas bajo la cobertura de los refugiados. Es una situación que puede favorecer el crecimiento de la delincuencia internacional sobre el territorio español y un riesgo de nuevos atentados terroristas en el suelo nacional. El segundo tipo de riesgo para la seguridad es de naturaleza sanitaria. La tasa de mortalidad de los inmigrantes involuntarios así como su frágil salud física y mental han sido un tema de estudio de muchos investigadores (Toole & Waldman, 1993; McDowell, 2000; Carballo & Nerukar, 2001). En España, un estudio demuestra una prevalencia de infecciones crónicas por el hepatitis b en la población inmigrante subsahariana (Salas et al., 2011). Los refugiados vienen de unas zonas que, en su gran mayoría, no disponen de infraestructuras médicas, donde las enfermedades tienen un terreno fértil para propagarse. Es por lo tanto un grupo de riesgo sanitario de enfermedades transmisibles elevado. En consecuencia, es primordial garantizar la protección sanitaria de los inmigrantes desde el primer momento de su llegada en España. Sin embargo, esos mismos estudios demuestran que no sólo la natalidad crece con la mixicidad, sino también la tasa de fertilidad, con lo cual se reforzaría el beneficio demográfico a medio plazo. Lo cierto es que, si la situación se encara con éxito, la sociedad española puede salir ganando del intercambio social. A nivel agregado, el éxito de la in-

tegración de los refugiados tendría un impacto positivo en la estabilidad de las instituciones políticas y la gobernanza (Izquiero Escribano, 2008). Una sociedad más integrada es una garantía de solidaridad, de freno a las posiciones ultranacionalistas y a la fragmentación social que alimenta al yihadismo: una garantía de paz en los años por venir.

CONCLUSIONES

La crisis migratoria está poniendo en jaque a la Unión. Gestándose desde el año 2011, la crisis alcanza su momento de no-retorno en 2015 y continúa a lo largo de 2016, sembrando de dudas el futuro del proyecto europeo.

La crisis, cuya naturaleza teórica presenta una gran complejidad analítica, afecta a un buen número de países desde que comenzó, pero es en Europa donde alcanza una importancia mediática, social y política sin precedentes, por ser la mayor crisis migratoria que ha vivido el continente desde la segunda guerra mundial.

El perfil del migrante, las rutas que emprende y su férrea voluntad de lograr la protección internacional de los países de destino añaden complejidad logística, social, demográfica, religiosa, política y jurídica a la respuesta que desde Europa se ha dado a la crisis. Una respuesta que ha puesto a prueba el grado de eficacia de la filosofía e instrumentos de la política migratoria de la Unión.

Esta política, aun siendo incompleta a día de hoy, es fruto de un equilibrio entre el paradigma intergubernamental y el comunitario, conformando lo que se ha llamado el “*transgubernalismo*” de la política migratoria. Así, presenta un importante marco de actuación en tres grandes esferas, cuya denominación hemos propuesto en el presente trabajo: la esfera de la libre circulación y la gestión de las fronteras exteriores; el asilo, la protección subsidiaria y la protección temporal; y la gestión de la inmigración. Sin embargo, tratándose de una competencia compartida, enmarcada dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y regida por el principio de subsidiariedad, los Estados miembros siguen guardando un cierto número de prerrogativas, como la posibilidad de reintroducir controles temporales en las fronteras internas y ejecutar el control de las externas, tomar la decisión final sobre la concesión de protección internacional y definir un modelo de integración para los inmigrantes.

Partiendo de esta configuración mixta, la política migratoria europea ha debido enfrentarse a una realidad que desborda el marco de sus Estados miem-

bros, pero también de sus mecanismos comunitarizados, ya se trate de impedir naufragios, reubicar solicitantes de asilo o mantener una posición de fuerza en las relaciones con los vecinos de la Unión. Que ello suponga un retroceso en la integración europea o su fortalecimiento, dependerá de las decisiones que se tomen en un futuro inmediato. En ese sentido, para que la crisis se convierta en motor y revulsivo de una mayor integración europea, es preciso ver, en los múltiples escenarios de fractura que ha provocado, una ventana de oportunidad. La integración de los inmigrantes, el uso de una solidaridad europea de suma positiva, la constitución de una cultura de política exterior europea o la creación de nuevos y eficaces ejes de poder en Europa son algunas de las claves apuntadas para salir de la crisis con un proyecto europeo reforzado.

El papel de España en este proceso está siendo clave, por su experiencia en la gestión de flujos migratorios, la robusta articulación jurídico-institucional con la que actúa en las tres esferas de la política migratoria y que conforma un “modelo español”, referencia en la Unión, y por el marcado espíritu europeísta y solidario que España ha demostrado desde el principio de la crisis migratoria.

Sea cual sea el resultado de la crisis, cuando ésta haya finalizado será preciso analizar las consecuencias de la misma y del modo en que se ha resuelto, sobre un elemento fundacional de la infraestructura política de la Unión. Un elemento que puede determinar la fortaleza sistémica de la Unión a medio y largo plazo: su sistema de valores.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

Adesoji, A. (2010), “The Boko Haram Uprising and Islamic Revivalism in Nigeria”, *Africa Spectrum*, 45 (2), 95-108.

Aggestam, L. (2008), “Introduction: ethical power Europe?”, *International Affairs*, 84 (1), 1–11.

Alcaraz, C. (2015), “Repenser les dynamiques migratoires pour la coopération euro-méditerranéenne”, *Confluences Méditerranée*, 4(95), 167-178.

Antón Pérez, J., de Castro García, A. (2014), “La gestión fronterizada de España en el Espacio Europeo de libertad, seguridad y justicia (ELSJ): una mirada jurídico-política”, *Estudios de Seguridad y Defensa*, 4, 195-212.

Barrinha, A. (2016), “Progressive realism and the EU’s international actorness: towards a grand strategy?”, *Journal of European Integration*, 38(4), 441-454.

Bereketeab, R. (2016), “The Role of the International Community in the Eritrean Refugee Crisis”, *Geopolitics, History, and International Relations*, 9 (1), 68-82.

Borg-Barthet, J., Lyons, C. (2016), “The European Union Migration Crisis”, *Edinburgh Law Review*, 20 (2), 230-235.

Bulmer, S. (2016), “Power Shift in the EU?”, *Political Insighth*, 7(1), 1-4.

Bulmer, S., Joseph, J. (2015), “European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics”, *European Journal of International Relations*, 2.

Bundy, C. (2016), “Migrantes, refugiados, historia y precedentes”, *Migraciones Forzadas Revista*, 51, 5-6.

Brettel, C., Hollifield, J. (2015). *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York: Routledge.

Cabré, A., Domingo, A. (2002), “Flujos migratorios hacia Europa: actualidad y perspectivas”, *Arbor*, 172 (678), 325-344.

Carballo, M., Nerukar, A. (2001), “Migration, refugees, and health risks”, *Emerging Infectious Diseases*, 7(3), 556-560.

Casas-Cortes et al. (2015), “New Keywords: Migration and Borders”, *Cultural Studies*, 29 (1), 55-87.

Castles, S. (2000), “International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues”, *International Social Science Journal*, 52(165), 269–281.

Castles, S. (2003), “Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation”, *Sociology*, 77 (1), 13-34.

Castles, S. (2009), “Development and Migration — Migration and Development: What Comes First? Global Perspective and African Experiences”, *Theoria*, 56 (121), 1–31.

Castles S., Haas, M., Miller, M. (2014), *The age of migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Caviedes, A. (2016), “European Integration and the Governance of Migration”, *Journal of Contemporary European Research*, 12(1), 552-565.

Cernea, M., McDowell, (2000), *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*. The World Bank, Washington.

Cierco, T., Tavares da Silva, J. (2016), “The European Union and the Member States: two different perceptions of border”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, DOI: 10.1590/0034-7329201600103

Cini, M., Pérez-Solórzano Borragán, N. (2016), *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Collett, E. (2016), “The paradox of the EU–Turkey deal”, *Migration Policy Institute*. (<http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>)

Costa Sánchez, M., del Valle-Gálvez, A. (2006), “La crisis de los cayucos. La agencia europea de fronteras Frontex y el control marítimo de la inmigración clandestina”, *Tiempo de Paz*, 86, 19-30.

Craig Jenkins, J. (1977), “Push/Pull in Recent Mexican Migration to the U.S.”, *The International Migration Review*, 11 (2), 178-189.

Crosmann, R. (1977), *Biografía del estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

de Castro Garcia, A. (2014), “El modelo español de gestión fronteriza, fruto de la pertenencia de España a la Unión Europea, presenta éxitos e interrogantes”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 138.

de Haas, H. (2008). “The Myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe”, *Third World Quarterly*, 29 (7), 1305–1322.

del Valle Gálvez, J. (1998), “La refundación de la libre circulación de personas, tercer Pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*.

Dennison, S. (2015), “Carta de Europa: La seguridad se impone a una estrategia global”, *Estudios de Política Exterior*, 164.

Dowty, A. (1987), *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, Yale University Press, New Haven.

Dumont, G.F. (2006), “Migrations internationales et mondialisation”, en Wackermann, G. (dir.), *La Mondialisation*, Paris: Ellipses.

Falkner, G. (2016), “The EU’s problem-solving capacity and legitimacy in a crisis context: a virtuous or vicious circle?”, *West European Politics*, DOI: 10.1080/01402382.2016.1186386.

Fanjul, G. (2014), *La política migratoria en Europa*, Fundación Foessa, Documento de Trabajo, 8.11.

Fargues, P., Fandrich, C. (2012), *The European Response to the Syrian Refugee Crisis What Next?*, European University Institute, Florence.

Fassin, D. (2015), “La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la «crisis de los refugiados» de 2015 en Europa”, *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, 70 (2), 277-290.

Fernández-Huerta Moraga, J., Rapoport, H. (2015), “Tradable Refugee-admission Quotas (TRAQs), the Syrian Crisis and the new European Agenda on Migration”, *IZA Journal of European Labor Studies*, 4(23).

Fernández Rozas, J.C. (2016), “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, en *Memorial para la Reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, t. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 333-378.

Ferreira, S. (2016), “Migratory Crisis in the Mediterranean: Managing Irregular Flows”. *Stability: International Journal of Security and Development*, 5 (1), 4.

Ferrer Gallardo, X. (2008), “Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. Explorando la gestión de los perímetros terrestres de la Unión Europea en el continente africano”. *Análisis Geográfico*, 51, 129-149.

Ferrero Turron, R. (2016), *Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados*, paper presentado en la conferencia internacional “Migración y Asilo: Nuevos retos y oportunidades para Europa”, Universidad CEU San Pablo, el 21 y 22 de abril.

Finotelli, C. (2007), “Italia, España y el modelo migratorio mediterráneo en el siglo XXI”, *Análisis del Real Instituto Elcano (AR)*, 58.

Fratinni, F. (2009), “La política de migración de la UE: del Programa de la Haya a los importantes logros actuales”, en *Europa en la encrucijada, Mediterráneo Económico*, n.º 12 de la Fundación Cajamar.

Freedman, L. (1998), “Strategic coercion”, en Freedman, L. (ed.), *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, Oxford: Oxford University Press.

Freeman, G. (1986), “Migration and the Political Economy of the Welfare State”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485, 51-63.

Freeman, G., Mirilovic, N. (ed.) (2016), *Handbook on Migration and Social Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

Garcialoro, G. (2008), “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”, *Papeles del Este*, 17, 21-38.

García Abad, R. (2001), “El papel de las redes migratorias en las migraciones a corta y media distancia”, *Scripta Nova*, 94 (11).

Glynn, I. (2016), *Asylum Policy, Boat People and Political Discourse: Boats, Votes and Asylum in Australian and Italy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Goig Martínez, J. (2016), “Inmigración, asilo y refugio ante los retos actuales de la política exterior europea”, *Revista de Derecho UNED*, 18, 55-84.

Grayson, K., Dewitt, D. (2003), “Global demography and foreign policy: a literature brief and call for research”, *York Centre for International and Security Studies*. Working Paper Series, n. 24.

Greenhill, K. (2010), *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*, Ithaca: Cornell University Press.

Greenhill, K. (2016), “Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis”, *European Law Journal*, 22(3), 317-332.

Greenhill, K. (2006), “When virtues become vices: the Achilles’ heel of migration social policy”, en Gingrich, A., Banks, M. *Neo-nationalism in Europe and Beyond: Perspectives from Social Anthropology*, New York: Berghahn Books.

Groenendijk, K. (2014), “Recent Developments in EU Law on Migration: The Legislative Patchwork and the Court’s Approach”, *European Journal of Migration and Law*, 16(3), 313-335.

Gros, J. (1996), “Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti”, *Third World Quarterly*, 17(3), 455-472.

Guild, E., Costello, C., Garlick, M., Moreno-Lax, V. (2015), “The 2015 Refugee Crisis in the European Union”, *CEPS*, 332, 1-6.

Guiraudon, V. (2000), “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue-Shopping”, *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251–271.

Hagmann, T., Höhne, M. (2007), “Failed state or failed debate?: multiple Somali political orders within and beyond the nation-state”. *Politibus*, 42, 20-26.

Hatton, T. (2015), “Asylum Policy in the EU: the Case for Deeper Integration”, *CESifo Economic Studies*, 61 (3-4), 605-637.

Hatton, T. (2016), “Refugees and Asylum Seekers, the Crisis in Europe and the Future of Policy”, *Social Science Research Network*, 1-50. (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2780379)

Hayward, J., Wurzel, R. (2012), *European Disunion. Between Sovereignty and Solidarity*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hokayem, E. (2012), “Syria and its Neighbours”, *Survival*, 54 (2), 7-14.

Hooghe, L., Marks, G. (2009), “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1-23.

- Article author query
- hooghe l [Google Scholar]
- marks g [Google Scholar]

Hooghe, M., Trappers, A., Meuleman, T., Reeskens, T. (2008), “Migration to European Countries: A Structural Explanation of Patterns, 1980–2004”, *International Migration Review*, 42 (2), 476–504.

Huysmans, J. (2000), “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies*, 38 (5), 751–777.

Izquierdo Escribano, A. (2009), *El modelo de inmigración y el riesgo de exclusión*, Madrid: Caritas Española.

Jacobsen, K. (1996), “Factors influencing the policy responses of host governments to mass refugee influxes”, *International Migration Review*, 30, 655–68.

Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D., de Lucas, J. (2012), “Los Centros de Internamiento para Extranjeros en España: una evaluación crítica”. *CIDOB d’afers internacionals*, 99, 201-220.

Jones, W. (2016), *The Refugee Match: A system that respects refugees’ preferences and the priorities of states*, paper presentado en la conferencia internacional “Migración y Asilo: Nuevos retos y oportunidades para Europa”, Universidad CEU San Pablo, el 21 y 22 de abril.

Keller, S. (1975), *Uprooting and Social Change: The Role of Refugees in Development*, Delhi: Manohar Book Service.

Kogovšek Šalamon, N. (2016), “Asylum Systems in the Western Balkan Countries: Current Issues”, *International Migration*, DOI: 10.1111/imig.12273.

Kunz, E. (1981), Exile and Resettlement: Refugee Theory, *The International Migration Review*, 15(1/2), 42-51.

Kuosmanen, J. (2013), “What (If Anything) Is Wrong with Trading Refugee Quotas?”, *Res Publica*, 19 (2), 103–119.

Lavenex, S. (2015), “Justice and Home Affairs: Communitarization with Hesitation”, en Wallace, H, Pollack, M.A., Young A.R. (eds) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press.

Lefebvre, J. (1995), “Post-Cold War clouds on the Horn of Africa: the Eritrea-Sudan crisis”, *Middle East Policy*, 4(1-2), 34-49.

Lewis, P., Mansfeldova, Z. (eds.), (2006), *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Loescher, G. (1993), *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis A Twentieth Century Fund Book*. Oxford: Oxford University Press.

Majidi, N. (2016), “La migración (pos) conflicto de Afganistan y Somalia a la UE”, *Revista Migraciones Forzadas*, 51, 32-33.

Malik, K. (2015), “The Failure of Multiculturalism”, *Foreign Affairs*, 94 (2).

Mandel, R. (1997), “Perceived Security Threat and the Global Refugee Crisis”, *Armed Forces and Society*, 24(1), 77-103.

Mercader Urquina, J., Muñoz Ruiz, A. (2001), “El tratamiento de la política migratoria de la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 32, 36-37.

Min, Z. (2016), *New EU Migration and Asylum-seekers Situation and its repercussions on EU labor market*, paper presentado en la conferencia internacional “Migración y Asilo: Nuevos retos y oportunidades para Europa”, Universidad CEU San Pablo, el 21 y 22 de abril.

Mouhub, R., Debbihi, A. (2016), “L’Union Européenne mise a l’épreuve par la crise migratoire », *Management Intercultural*, 1(35), 61-66.

Moyano Estrada, E. (2015), “La Unión Europea ante la inmigración”, *Revista de Fomento Social*, **278**, 281-292.

Neal, A. (2009), “Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX”, *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 333-356.

Olesti Rayo, A. (2010), “La Unión Europea y la progresiva creación de un régimen comunitario de extranjería”, *Revista catalana de Dret públic*, 40, 21-52.

Onuoha, F. (2010), “The Islamist challenge: Nigeria’s Boko Haram crisis explained”, *African Security Review*, 19 (2), 54-67.

Ortega Gimenez, A. (2016), *Dimensiones demográficas, legales y económicas de las migraciones voluntarias y forzadas*, paper presentado en la conferencia internacional “Migración y Asilo: Nuevos retos y oportunidades para Europa”, Universidad CEU San Pablo, el 21 y 22 de abril.

Papademetriou, D. (1996), *Coming Together or Pulling Apart? The European Union’s Struggle with Immigration and Asylum*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Park, J. (2015), *Europe’s Migration Crisis*, Council on Foreign Relations <http://www.cfr.org/refugees-and-the-displaced/europes-migration-crisis/p32874>

Pastore, F., Henry, G. (2016), “Explaining the Crisis of the European Migration and Asylum Regime”, *The International Spectator*, 51 (1), 44-57. Pratt, M. (2006), “A Terminal Crisis? Examining the Breakdown of the Eritrea-Ethiopia Boundary Dispute Resolution Process Journal”, *Conflict Management and Peace Science*, 4 (23), 329-341.

Perrineau, P. (2016), “Le retour des nationaux-populismes et la question migratoire”, *Cités*, 1 (65), 111-120.

Price, C. (1969). The study of assimilation. En Jackson, J. (ed.), *Migration*, Cambridge: Cambridge University Press.

Puchala, D. (1999), “Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review”, *Journal of Common Markets Studies*, 37 (2), 317-331.

Puetter, U. (2012), “Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance”, *Journal of European Public Policy*, 19 (2), 161-178.

Putnam, R. (1988), “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, 42, 427-60.

Retortillo Osuna, A. et al. (2006), “Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo”, *RUCT*, 7, 123-139.

Reyneri, E. (1998), “The role of the underground economy in irregular migration to Italy: Cause or effect?”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24 (2), 313-331.

Richmond, A. (1988), “Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees”, *Current Sociology*, 36, 7-25.

Richmond, A. (1993), “Reactive Migration: Sociological Perspectives On Refugee Movements”, *Journal of Refugee Studies*, 6 (1), 7-24.

Rogers, A. (2004), “A European space for transnationalism?”, en Crang, P., Dwyer, C, Jackson, P. (eds.), *Transnational Spaces*, London: Routledge.

Salas, J., Vázquez Villegas, J., Cabezas Fernández, M., Lozano Serrano, A., Cabeza Barrera, M. (2011), “Infección por virus de hepatitis B (VHB) en inmigrantes subsaharianos en Almería”, *Enfermedades infecciosas y microbiología clínica*, 29 (2), 121-123.

Scalvini, M. (2011), “Humanitarian wars and rejected refugees”, *Open Democracy Net*, 17 April 2011; (<http://www.opendemocracy.net/marco-scalvini/humanitarian-wars-and-rejected-refugees>).

Schuck, P. (1997), “Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal”, *Faculty Scholarship Series, Yale Law School*. Paper 1694.

Serrano Oceja, J., Solano Altaba, M. (2016), *La espectacularización en las informaciones sobre los refugiados y sus consecuencias sobre el establecimiento de la agenda periodística*, paper presentado en la conferencia internacional “Migración y Asilo: Nuevos retos y oportunidades para Europa”, Universidad CEU San Pablo, el 21 y 22 de abril.

Sinn, H-W. (1996), *International implications of German Unification*, paper presentado en IIPF Congress in Tel Aviv, Israel.

Szczepanik, M., Tylec, E. (2016), “Ukrainian asylum seekers and a Polish immigration paradox”, *Forced Migration Review*, 51, 71-73.

Toole, M., Waldman, R. (1993), “Refugees and Displaced Persons War, Hunger, and Public Health”, *Journal of the American Medical Association*, 5, 600-605.

Trauner, F. (2016), “Asylum policy: the EU’s ‘crises’ and the looming policy regime failure, Journal of European Integration”, *Journal of European Integration*, 38(3), 311-325.

Triandafyllidou, A. (2005), “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía”, *CIDOB d’Afers Internacionals*, 69, 39-59.

Triandafyllidou, A. (ed.) (2010), *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, London: Routledge.

Tsebelis, G., Garrett, G. (2001), “The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union”, *International Organization*, 55 (2), 357-390.

- Article author query
- tsebelis g [Google Scholar]
- garrett g [Google Scholar]

Weiner, M. (1985), On International Migration and International Relations, *Population and Development Review*, 11 (3), 441-455.

Wihtol de Wenden, C. (2009), « L'Europe, un continent d'immigration malgré lui », *Études*, 15, 59-71.

Wihtol de Wenden, C. (2016), « L'Europe et la crise des réfugiés », *Études*, 3, 7-16.

Wihtol de Wenden, C. (2013), *Les nouvelles migrations. Hommes, lieux, politiques*. Paris : Ellipses.

Zimmermann, K. (1994), "European Migration: Push and Pull", *World Bank Economic Review*, 8 (1), 313-342.

Informes y recursos de organizaciones internacionales

CARE (2015), *Empowering refugees from Syria and host governments to face a long-term crisis*. <http://www.care.org/sites/default/files/documents/right-to-a-future-syria-report.pdf>

CIA (2004), *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#er>

Consejo de Europa, *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 29 August 2016)*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2001), REGLAMENTO (CE) No 539/2001 DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

Euro Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32001L0051>

Euro Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0028>

EUROSTAT, Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015.

Frontex, Archive of Operations. <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/?year=2015&type=Sea&host=>

Frontex, Migratory Routes Map. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

International Monetary Fund (2016), Shekhar, E. et al. *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*. <http://media.enikonomia.gr/data/files/6cc23571edbd9d78757c85e0c0114b7d.pdf>

IOM, Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015.

OCHA, “*UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 16_02_2016*”

Parlamento Europeo, *La gestión de las fronteras exteriores*, http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html#_ftn1

Parlamento Europeo. *La Política de Asilo*. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html

Pew Research Center (2011), Global Christianity - A Report on the Size and Distribution of the World's Christian Population. Regional Distribution. <http://www.pewforum.org/2011/12/19/global-christianity-regions/>

Tout L'Europe. *Schengen : la carte des contrôles aux frontières nationales*. <http://www.touteurope.eu/actualite/schengen-la-carte-des-controles-aux-frontieres-nationales.html>

UNESCO, *Respuesta de la Unesco a la crisis de Siria*. <http://www.unesco.org/new/es/syria-crisis-response/#sthash.wPSGUM2f.dpuf>

UNHCR <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>

UNHCR (2016), *World at war. Forced displacement. Global trends in 2014*. (<http://www.unhcr.org/556725e69.html>)

United Nations Human Rights (2015), *Inquiry reports gross human rights violations in Eritrea*. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=16054&LangID>

