

España-Portugal: hacia una seguridad compartida en sectores prioritarios de la relación bilateral

Resumen:

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones luso-españolas en dos ámbitos importantes y dinámicos para la seguridad de los dos países: el de la lucha contra el terrorismo y el de la energía. Las relaciones en el sector de seguridad interior incluyen, necesariamente, el estudio de la amenaza terrorista, así como los acuerdos políticos y jurídicos adoptados por ambos países. Además en el marco de la UE, para combatir esta lacra y avanzar hacia una cooperación coordinada en la lucha contra amenazas internas comunes. También se exponen los factores de conflicto y las posiciones que mantienen los dos países en relación con la seguridad energética; así como las perspectivas de conciliación y transición hacia fuentes de energía alternativas, el incremento de las interconexiones energéticas entre ambos y el avance hacia el llamado «mercado ibérico de la energía». Todo ello, teniendo en cuenta que se trata de dos países con diferencias notables de población y extensión geográfica, lo que incide directamente en sus necesidades y apuestas por los asuntos de interior y energía¹.

Palabras clave:

Cooperación, seguridad, terrorismo, energía, vulnerabilidad, España, Portugal, cumbres ibéricas, interconexiones.

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del IEEE titulado *España, Portugal, la Unión Europea y los países iberoamericanos en el horizonte 2050*, en cooperación con el CEIB, URJC, de 2018.

Spain and Portugal: towards shared security in priority sectors for the bilateral relations

Abstract:

The main objective of this work is to analyse the relations between Portugal and Spain focusing on two main areas regarding the security for both countries: the fight against terrorism and the energy. The relations in the internal security sector include the study of the terrorist threat, as well as the political and legal agreements adopted by both countries. Besides, on the EU framework, in order to fight this scourge, it is necessary to move forward on a coordinated cooperation in the fight against common internal threats.

It is also presented the different conflict factors and the positions that each country has in relation to its energy security, as well as the perspective of conciliation and transition towards alternative sources of energy, the increase of energy interconnections between both countries and the moving forward of the so called 'Iberian energy market'. Everything, having in mind the significant differences of population and geographical extension which impact directly on each country's needs and importance of the internal affairs and energy.

Keywords:

International Cooperation, energy, vulnerability, Spain, Portugal, Iberian summits, interconnections.

Introducción

«Dos países vecinos nunca pueden, ni deben ser enemigos», señaló el presidente francés, el general Charles De Gaulle, cuando le preguntaron por las relaciones entre países vecinos. Esta no ha sido la línea seguida por España y Portugal en varios momentos de la historia, pero actualmente la práctica internacional pone de relieve que la relación entre los dos países ibéricos no solo ha mejorado sustancialmente, sino que al mismo tiempo se ha centrado en sectores y campos prioritarios de la cooperación internacional, en particular, en aquellos que afectan a su seguridad: la lucha contra el terrorismo y la energía. En efecto, desde la llegada de la democracia, a mediados del decenio de 1970, los vínculos político-diplomáticos hispano-lusos han mejorado de forma evidente. La amistad profunda que une a los dos países descansa en una larga historia común que ha sabido superar los enfrentamientos y hostilidades del pasado y las crisis de épocas más recientes hasta lograr instaurar un marco permanente de cooperación² que les permite solucionar las fricciones y disputas que la realidad política, económica y social común les pueda deparar.

Ambos países comparten, además de valores e ideales comunes, visiones y objetivos similares sobre las necesidades de la sociedad internacional que favorecen la creación de un espacio favorable para la cooperación. Entre los factores que explican esta situación cabe destacar el amplio espacio regional que comparten, dotado de vida propia y con un enorme potencial en el sector económico³, así como su centralidad en el espacio de la península ibérica. A nivel histórico no se puede obviar «el desarrollo simultáneo de procesos de transición y consolidación democrática que han convertido a ambos países en democracias estables y sólidas y, por último, el ingreso de ambos países en la Unión Europea, en 1986, que marca, sin duda, la búsqueda de objetivos en común tanto políticos como económicos»⁴. Este hecho ha sido clave en el devenir de los dos países ibéricos por varias razones pero, sobre todo, porque ha contribuido a profundizar y a aumentar la relación bilateral «abriendo, en el seno de la Unión Europea, una estrecha concertación

² MORÁN BLANCO, S. «Los desafíos en el ámbito energético en las relaciones hispano-portuguesas: un espacio necesario y útil para la cooperación internacional». *REEI*, Vol. 32. Diciembre 2016, p. 1.

³ España es el principal proveedor de Portugal y también su principal cliente, ya que un 25 % de las exportaciones portuguesas se destinan a España, según datos de 2017 de la Agencia para la Inversión y el Comercio Exterior de Portugal (AICEP), recogidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores español. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20180417/442652452176/la-union-iberica-algo-mas-que-una-idea-romantica.html>. Consultado el 6 de septiembre de 2018.

⁴ Oficina de Información Diplomática. Ficha País. Portugal. República Portuguesa. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha%20pais.pdf, p. 5. Consultado el 28 de agosto de 2018.

estratégica para defender objetivos compartidos como: la creación de un espacio de seguridad y justicia, la sostenibilidad del modelo económico y social; y la defensa de los valores europeos en el mundo»⁵.

España y Portugal son aliados objetivos en los sectores más importantes de sus economías que les ha permitido consolidar una «relación bilateral de profundidad y calidad, propia de dos países vecinos, europeos y con muchos intereses en común»⁶. Esta realidad se ha venido plasmando en la mayoría de los encuentros entre los jefes de gobierno de ambos países, conocidos como «cumbres luso-españolas», que se celebran desde 1983, y a los que acompaña una delegación ministerial para tratar asuntos de interés mutuo. Desde 2004 también asisten los presidentes de las comunidades autónomas españolas fronterizas con Portugal: Galicia, Extremadura, Castilla y León y Andalucía. Desde el comienzo de estas cumbres, los dos países no han dejado de articular en sus encuentros mecanismos de cooperación, sobresaliendo, entre otros, los creados en materia de seguridad interior y energía.

Así, en la última cumbre, celebrada en Vila Real en mayo de 2017, los líderes de ambos países insistieron, como vienen haciendo prácticamente desde el comienzo de estas reuniones, que las relaciones bilaterales son «excelentes», y destacaron la intensa colaboración en prácticamente todos los ámbitos de interés común. En concreto, la Cumbre de Vila Real se centró en la seguridad interior, energía, medio ambiente y de cooperación transfronteriza⁷. Por lo tanto, el diálogo permanente, la intensa cooperación y el trabajo conjunto son la noticia habitual a destacar entre ambos países. Pero, también habría que añadir el acercamiento físico que continúa produciéndose mediante la construcción de nuevas obras ferroviarias y apuestas turísticas conjuntas que favorecen la conexión y acercan todavía más físicamente a la ciudadanía española y portuguesa. Se podría decir que «los corredores europeos son el verdadero eje vertebrador de las redes transeuropeas de transporte», puesto que el corredor atlántico es un corredor clave que consolida el «desarrollo del mercado ibérico de transporte»⁸. Más aún, a corto plazo se prevén incluso

⁵ MORÁN BLANCO, S. *Op. cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Declaración Conjunta XXIX Cumbre Luso-Española, Vila Real, 29/30 mayo 2017. Disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20\(26-05-2017\)_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf). Consultado el 2 de septiembre de 2018.

⁸ Disponible en https://ec.europa.eu/portugal/news/violeta-bulc-portugal_pt. Consultado el 1 de septiembre de 2018.

nuevos progresos en el desarrollo de estas conexiones y de otras infraestructuras de interés para los dos países.

Los países ibéricos no han dejado de adoptar, sobre todo desde la llegada de la democracia, un conjunto de instrumentos políticos, acuerdos y tratados que promueven la cooperación bilateral y favorecen el entendimiento y la búsqueda de soluciones a los problemas y fricciones propias de la vecindad y que responden a la existencia de intereses comunes. Entre los tratados y acuerdos cabría mencionar, en particular, el Tratado de Amistad y Cooperación de 1977, que supuso un hito en la relación hispano-portuguesa en la medida en que proporcionó un conjunto de principios sobre los que se ha asentado la cooperación mutua y que representa el origen de la nueva relación entre los dos Estados. Desde entonces, se han celebrado tratados bilaterales que han servido para establecer una estructura de cooperación más estable, incluso la celebración de acuerdos entre regiones de uno y otro país⁹. Conviene destacar, no obstante, la celebración del Acuerdo de Cooperación en materia de defensa, que entró en vigor en 2017. Todos estos instrumentos se suman a un acervo histórico que existe entre los dos Estados y que conforman un entramado político-jurídico de gran relevancia. Pero, más allá, dentro de la relación que se plasma en términos jurídicos, los encuentros entre los mandatarios han crecido en número e intensidad y reflejan que los dos países se han convertido en socios fundamentales el uno para el otro, además de aliados objetivos frente a los grandes retos y desafíos de la sociedad internacional.

En esta línea, destaca el papel que tienen las cumbres bilaterales, convertidas con el tiempo en un instrumento privilegiado de consulta política al máximo nivel y, también, en el motor para acrecentar la cooperación entre los dos países. No sería posible comprender la actual relación hispano-lusa si se prescinde de lo que se acuerda y decide en estas cumbres en las que se han reflejado acuerdos bastante relevantes en el campo de la cooperación en asuntos de seguridad, en concreto, en la lucha contra el terrorismo y también en la seguridad energética aunque, en realidad, abarcan prácticamente todos los sectores que preocupan en las relaciones bilaterales¹⁰. En cualquier caso, la relación entre los dos países

⁹ MEDINA GARCÍA, E. «La cooperación transfronteriza de segunda generación entre España y Portugal: naturaleza, problemática, estrategias y perspectivas». *Spanish Journal of Rural Development*, vol. 3, n.º Extra 2. Abril, 2012, pp. 9-18.

¹⁰ Este artículo ha sido elaborado con información extraída del artículo publicado por la autora y titulado «Los desafíos en el ámbito energético en las Relaciones hispano-portuguesas: un espacio necesario y útil para la cooperación internacional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 32, 48. Diciembre 2016. DOI:

continúa profundizándose en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, especialmente en lo económico¹¹. Pero es probable que el ámbito de la seguridad tenga un interés especial para los dos países y, por ello, cabe recoger los avances que se han producido en esta materia y también formular propuestas para la mitad del presente siglo, destinadas a señalar los logros que realmente se pueden alcanzar en los temas de seguridad.

En resumen, se comprueba primero que la relación entre los dos países ibéricos «ha mejorado de manera significativa llegando a ser prácticamente irreconocible si la comparamos con otros momentos históricos que han vivido ambos Estados; pero todavía queda camino por recorrer en la senda de superar la desconfianza que se forjó durante siglos y que llevó incluso a hostilidades. El objetivo último es avanzar hacia una verdadera comunidad ibérica, dotada de mecanismos y herramientas que le permitan actuar conjuntamente en la escena internacional»¹² y, en concreto, en el marco de la Unión Europea dirigida a crear una Europa más segura para sus ciudadanos. En este contexto, las relaciones en el sector energético y en el ámbito de la seguridad relativo a las amenazas del terrorismo se conciben como componentes imprescindibles de la vinculación entre España y Portugal. Ambos sectores resultan prioritarios en la relación bilateral y, al mismo tiempo, proporcionan bases para el establecimiento de una vinculación más sostenida en el tiempo entre los dos países en aspectos sensibles de la soberanía. Los logros que se alcancen en estas materias reflejarán el grado de cooperación que existe verdaderamente entre los dos Estados y, sobre todo, serán un indicador de por dónde deben evolucionar las relaciones mutuas.

Cooperación en seguridad: lucha contra el terrorismo

No se puede descartar ningún campo como espacio para expresar la cooperación entre España y Portugal. Sin embargo, la seguridad interior y la defensa se presentan como un sector especialmente privilegiado de la cooperación luso-española. Más aún, la cooperación en este campo goza de buena salud en las relaciones mutuas y, en realidad,

10.17103/REEI.32.10. Disponible en <http://www.reei.org/>.

¹¹Portugal y España, una relación económica histórica que no deja de crecer. Disponible en <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8388508/05/17/Portugal-y-Espana-una-relacion-economica-historica-que-no-deja-de-crecer.html>. 25 de mayo de 2017.

¹² MORÁN BLANCO, S. *Op. cit.*

se desenvuelve en un clima de cordialidad, estrecha colaboración y confianza. Todo comenzó en parte con el Tratado de 1977 que señalaba que era preciso «fortalecer los vínculos de amistad y solidaridad que existen entre ambos países, basados en sentimientos e intereses comunes y en su propia identidad europea», pero en el que los dos Estados eran «conscientes de que el refuerzo de la cooperación entre los dos países peninsulares servirá la causa de la unidad europea y contribuirá a la paz y seguridad internacionales [...]». Por ello, el artículo 8 de este tratado indicó el ámbito militar como prioritario de la cooperación, previendo, incluso, «reuniones periódicas de los Estados Mayores peninsulares»¹³. Ahora bien, las disposiciones de este tratado han recibido un contenido más preciso con el discurrir de los años y, sobre todo, se ha producido una actualización de la relación mutua en el campo de la seguridad al hilo de los encuentros políticos, a través de las cumbres, que han propiciado un contexto de mayor colaboración.

Durante algún tiempo, el marco jurídico más preciso que regía las relaciones en materia de seguridad y defensa estaba determinado por el Protocolo de Cooperación entre el Ministerio de Defensa del Reino de España y el Ministerio de la Defensa Nacional de la República Portuguesa firmado en Lisboa el 26 de octubre de 1998; y por el Memorando de Entendimiento para la cooperación en el ámbito industrial de material y equipamiento de defensa, de diciembre de 1999. Ambos instrumentos, aunque resultaban útiles para ahondar en la cooperación en estas materias eran, sin embargo, insuficientes para estructurar una relación más amplia en este sector y, sobre todo, para abordar todos los retos y amenazas a la seguridad a la que se podrían enfrentar los dos Estados. Se necesitaba, por lo tanto, un nuevo marco jurídico que expresara, con claridad, los avances que se venían produciendo en la relación hispano-portuguesa y que, al mismo tiempo, diera cabida a lo que, con posterioridad se denominará como los «nuevos desafíos y perspectivas de la Política de Defensa y de la Seguridad Cooperativa»¹⁴. Es decir, se necesitaba un nuevo enfoque para garantizar la seguridad entre los dos países y, también, otros mecanismos idóneos para la cooperación bilateral en estas materias.

Por ello, en 2015, se adopta en la ciudad portuguesa de Bayona el Acuerdo de Cooperación en materia de Defensa con el principal objetivo de actualizar el marco político-jurídico de la

¹³ BOE, núm. 128, de 30 de mayo de 1978, pp. 12443 a 12444.

¹⁴ Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de cooperación en materia de defensa, hecho en Bayona el 22 de junio de 2015 (artículo 3), BOE, núm. 292, de 1 de diciembre de 2017, pp. 116666 a 116672.

relación bilateral en el ámbito de la defensa y, asimismo, otorgar un nuevo impulso a las relaciones en este campo. Se especifica, en el preámbulo de este Acuerdo, cuando se dice que existe «una voluntad común, repetidamente expresada, de elevar y mejorar el nivel de la cooperación bilateral entre los respectivos Ministerios de Defensa», y se tiene en cuenta especialmente «la Declaración Conjunta de Intenciones para el Refuerzo de la Cooperación en el Ámbito de Defensa firmada en Madrid el 20 de noviembre de 2012». La elaboración de un acuerdo de este tipo era necesaria y respondía a los cambios que se habían producido en la escena internacional entre los que la lucha contra el terrorismo ha alcanzado un alto nivel de preocupación, especialmente en el caso de los Estados europeos. Portugal y España comienzan, en virtud de este acuerdo, a sentar de una forma más profunda las bases para una cooperación conjunta en esta materia. Por esto, el artículo 3 del Tratado expone las áreas de cooperación y el apartado s) destaca «la cooperación en el ámbito de la *ciberdefensa* y terrorismo global», siendo así que en el artículo 4 se exponen con detalle las formas en las que deben materializarse la cooperación entre ambos países. En esta perspectiva, el Acuerdo de 2015, que actualiza el Protocolo de 1998, presta la base suficiente para que ambos Estados puedan iniciar una cooperación profunda en la lucha contra el terrorismo pero, sin embargo, esto debe materializarse a través de resultados prácticos.

Con este fin se dispone un mecanismo institucional que debería determinar las orientaciones del comportamiento de los dos Estados en la lucha contra el terrorismo global y que viene representado, como se recuerda en el preámbulo, por la «estructura constitutiva del Consejo Hispano-Luso de Seguridad y Defensa creado en Badajoz en noviembre de 2006 y, en particular, sus grupos de trabajo a nivel de los Ministerios de Defensa». Este Consejo se reúne en el marco de las cumbres hispano-lusas¹⁵. Pero la labor que realiza el Consejo y, sobre todo sus grupos de trabajo, debería ir más allá. En nuestro caso, la principal función que deben cumplir sería identificar los aspectos específicos que plantea la lucha contra el terrorismo en la relación bilateral. Es decir, determinar con precisión las singularidades que en la lucha contra este fenómeno existen en la realidad hispano-

¹⁵ En el V Consejo celebrado en 2015, los dos países coincidieron en declarar «la excelencia de las relaciones entre Portugal y España en las áreas de seguridad y defensa, destacando la participación de los dos países en el esfuerzo de la Coalición Internacional de Lucha contra el ISIS». Disponible en http://www.cencyl.eu/_FILES/XVIII_Cumbre_Declaracion_Final_ES.pdf. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

portuguesa. No obstante, cabe recordar que ambos Estados participan activamente en la lucha contra el terrorismo en el plano universal y, en particular, en el plano europeo. Por lo tanto, han expresado su compromiso con los instrumentos encargados de combatir este fenómeno. De ahí que la incorporación de la lucha contra el terrorismo global en el acuerdo bilateral no pueda convertirse en una expresión puramente retórica sino que, por el contrario, debe conducir a la adopción de medidas particulares que estén relacionadas con las singularidades que el terrorismo pueda tener en las relaciones mutuas.

En cualquier caso, como indica Federico Aznar Fernández-Montesinos, el «nuevo acuerdo plantea dos objetivos básicos. En primer lugar, establece un nuevo marco jurídico en el que se asiente la cooperación en defensa; y consolida como instrumento de implementación de la cooperación militar al Consejo Hispano-Luso de Seguridad y Defensa»¹⁶. Los dos países disponen de las herramientas precisas en la lucha contra el terrorismo y sería de gran interés que su empleo condujera a resultados tangibles. Por un lado, el terrorismo es un ámbito de cooperación en el que se debe expresar la relación entre España y Portugal, procediendo acoger una noción amplia de terrorismo que cubra todas las dimensiones que presenta este fenómeno. Esto implica que los dos Estados puedan asumir compromisos específicos con respecto a los instrumentos internacionales que han aceptado, en el ámbito de la *ciber-seguridad*, de la financiación del terrorismo, de la entrega de terroristas o de la protección conjunta de lugares sensibles para la seguridad, entre otros. Por otro lado, el Consejo no puede convertirse en un mecanismo de complacencia de las estrechas relaciones que existen, ni su función es hacer un mero balance de los compromisos que se van adquiriendo. Por el contrario, al Consejo le corresponde realizar propuestas de aproximación legislativa en materias vinculadas con el terrorismo y, sobre todo, proponer acciones que conduzcan a una perspectiva común de esta realidad. No se trata, por ahora, de sugerir una fuerza ibérica común, pero correspondería compartir plenamente ópticas en materia de defensa y, en particular, en la lucha contra el terrorismo.

Recordemos, en este sentido, que la cooperación militar entre ambos países ha sido prácticamente inexistente hasta el decenio de 1990 y que, durante el periodo de la Guerra Fría, Portugal se incorporó a la OTAN, siendo Estado fundador de la alianza militar, mientras que España no lo hizo hasta 1982. Por esto, se ha podido decir que, de hecho,

¹⁶ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. «Portugal. Cooperación y seguridad». *Documento Análisis IEEE*, 58/2015. 23 de diciembre de 2015, p. 7.

«las primeras oportunidades para la cooperación militar llegaron con las operaciones militares de los Balcanes, donde tropas españolas y portuguesas compartieron escenarios de actuación»¹⁷. Aunque desde entonces la cooperación militar se ha incrementado entre los dos países, las amenazas actuales propician aún más el acercamiento entre los dos países. En concreto, el incremento del terrorismo yihadista en países del norte de África y la oleada migratoria y de refugiados que se desplaza por el Mediterráneo occidental plantea nuevos riesgos y amenazas para la seguridad de los países ibéricos que les obliga, sin duda, a compartir medios, estrategias y capacidades para obtener beneficios mutuos. La cooperación en la lucha contra el terrorismo llega a ser, por lo tanto, uno de los campos en los que se deben adoptar decisiones precisas que lleven, con el tiempo, a expresar una visión única de este fenómeno, tanto en el nivel político como en el plano militar y de las fuerzas de seguridad. En esencia, en el tema del terrorismo, debería suceder lo que se ha avanzado en el plano multilateral, es decir, que se han producido logros en la cooperación, aumentando su interoperabilidad y la capacidad de integrar fuerzas conjuntas, especialmente en el ámbito de la OTAN¹⁸. Más allá de los instrumentos con los que se cuenta, actualmente, España y Portugal deben explorar nuevos procedimientos de lucha contra el terrorismo en sus relaciones mutuas y también integrar las posiciones de quienes se encargan de conducir el combate contra el terrorismo global. En pocas palabras, deben proceder, si se pudiera decir así, a una «integración de la integración» o, si se quiere a una «integración reforzada» en materia de terrorismo.

El «terrorismo local o autóctono» ha sido una amenaza que ha sufrido fundamentalmente España durante largo tiempo. Recordemos que, en 1959, surgió en el País Vasco ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*), una organización terrorista que ocasionó en sus más de 50 años de existencia más de 800 víctimas mortales. Sin embargo, esta no fue la única organización terrorista, también en el decenio de 1970 surgieron grupos de ultraizquierda como los GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre) o los FRAP (Frente Revolucionario Antifascista y Patriótico). Cabe decir que, en 1979, la mayor parte de los líderes y miembros de estos dos últimos grupos fueron arrestados, por lo que ambas organizaciones quedaron prácticamente desmanteladas. En realidad, a diferencia del

¹⁷ ARTEAGA, F. *España y Portugal: oportunidades para la cooperación*. ARI 91/2017.

¹⁸ Declaración conjunta Cumbre XXIX Luso-Española. Vila Real. 29/30 de mayo de 2017. Disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20\(26-05-2017\)_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf). Consultada el 29 de agosto de 2018.

terrorismo etarra, prácticamente los demás carecieron de bases sociales. Por su parte, Portugal, por fortuna, prácticamente permaneció al margen de la amenaza terrorista¹⁹. De hecho, en el listado de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo elaborado por la UE, a raíz de los atentados del 11-S, para aplicarles medidas preventivas de embargo de fondos y de otros haberes financieros, aparecían ETA o los GRAPO, pero ninguna organización terrorista portuguesa²⁰.

En algunos momentos, ETA trató de convertir al vecino luso en una zona de refugio, aunque el auténtico santuario de la organización fue la parte sur del país galgo fronteriza con España. Sin embargo, durante los años más sangrientos de la organización etarra, la amenaza terrorista se consideraba un asunto interno de los Estados, por lo que no se articularon prácticamente instrumentos de carácter bilateral con otros Estados, a excepción de Francia, ni tampoco a nivel europeo para combatir a organizaciones de este tipo. Dicha consideración tuvo como principal consecuencia que los esfuerzos orientados a erradicarlo fueran fundamentalmente nacionales, perjudicando el desarrollo de instrumentos internacionales. De hecho, durante el decenio de 1990 existieron algunos momentos que evidenciaron esta situación de falta de cooperación policial y judicial, que complicó la firma de acuerdos que hubieran permitido la extradición de presuntos etarras detenidos en Portugal como fue el caso de José Luis Telletxea²¹. En concreto este asunto creó un momento de tensión entre los dos países vecinos y puso en entredicho la cooperación portuguesa contra ETA. Tras los atentados del 11-S de 2001, Portugal enmendó su Constitución para poder aprobar la orden europea de busca y captura (Euro-orden), que luego introdujeron por la vía rápida, como solicitó España, con lo cual las fricciones en ese aspecto se solucionaron.

La situación ha cambiado totalmente y, a pesar de que en la actualidad no se puede constatar este fenómeno de «terrorismo autóctono» en uno y otro Estado²², cabría

¹⁹ En Portugal actuó el Ejército de Libertacao Nacional (ELP), el Movimiento Democrático de Libertacao de Portugal (MDLP) o las Fuerzas Populares Veinticinco de Abril (FP-25), o las Brigadas Revolucionarias. AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. «Portugal. Cooperación y seguridad». *Documento Análisis IEEE*, 58/2015. 23 de diciembre de 2015, p. 5.

²⁰ Entonces aparecían 35 nombres de personas y 31 entidades consideradas terroristas. Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2002/06/18/enespecial/1024390606.html>. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

²¹ España solicitó la extradición del presunto etarra tras su detención en 1996 cuando trataba de huir a Venezuela. El Tribunal Supremo portugués rechazó la solicitud de extradición. Disponible en https://elpais.com/diario/2000/08/16/espana/966376811_850215.html. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

²² Recordemos que ETA anunciaba el cese definitivo de su acción armada el 20 de octubre de 2011.

establecer entre ambos un clima de confianza tal que estuviera orientado no solo a impedir la comisión de actos terroristas, sino, sobre todo, a perseguir sin límites a los autores y cómplices. En otros términos, España y Portugal deben contar con los mismos criterios para resolver cualquier situación que se suscite en términos de lo que se ha denominado «terrorismo local» y no se pueda producir discrepancia alguna en esta materia. El Consejo Hispano-Luso tiene una labor que realizar en este sentido.

En la actualidad el terrorismo que más preocupa es el yihadista, un fenómeno de carácter internacional que surge de forma especialmente virulenta a principios del siglo XXI y que rápidamente va a demostrar que tiene capacidad para llevar a cabo atentados en una parte importante de los Estados del mundo, entre ellos los europeos. Recordemos que España ha sido víctima del terrorismo de Al Qaeda, primero, y del Estado Islámico (ISIS o Dáesh, acrónimo en árabe) posteriormente.

Aunque Portugal no ha sido objeto, afortunadamente, de ningún ataque terrorista²³ de estos grupos, la amenaza, sin embargo, está presente y así lo entienden los portugueses profundamente sensibilizados con los atentados yihadistas de los últimos años en diferentes ciudades europeas. Por esto, el nivel de alerta antiterrorista ha estado en muchas ocasiones en el 4, de los 5 niveles existentes, en el caso de España, y en un 3, en el caso de Portugal. Esta es una razón más que suficiente para que se proponga una profunda cooperación en la lucha contra el terrorismo entre los dos Estados y, sobre todo, para que se prevean escenarios de colaboración conjunta. En efecto, desde los atentados del 11-S pero, sobre todo, tras los atentados ocurridos en diferentes ciudades europeas, se asienta el principio entre los dos países ibéricos de que el terrorismo es una amenaza para su seguridad, para los valores de sus sociedades democráticas y para los derechos y libertades de sus ciudadanos.

En el marco de la UE, cabe destacar que los Estados miembros, y España y Portugal en lo que a nosotros concierne, se han comprometido a luchar juntos contra el terrorismo y crear una Europa más segura para su ciudadanía. El auténtico vuelco en la lucha contra el terrorismo se produce, en el ámbito de los países de la UE, a partir de los atentados terroristas ocurridos en EE. UU., el 11 de septiembre de 2001. Ese día, la organización terrorista Al Qaeda, la Base, prácticamente desconocida hasta entonces, se convierte en la

²³ No obstante, en algunos de los atentados yihadistas de los últimos años han muerto ciudadanos portugueses, en concreto en Túnez en 2015 y en París en 2016.

mayor amenaza mundial. El también conocido como «terrorismo internacional» reinauguraba una nueva era del terrorismo, un terrorismo que afecta a todos, independientemente del lugar en donde se haya perpetrado un ataque y que, por ello, su lucha tiene que adoptar un carácter global. Además, Al Qaeda va a colocar en su punto de mira a Europa y, tras una serie de atentados frustrados como el *complot* de Estrasburgo de diciembre de 2000, va a llevar a cabo atentados en Madrid y en Londres. A partir de entonces, la UE declara que el terrorismo internacional es una amenaza para la seguridad y la estabilidad de Europa y el mundo, y llama al reforzamiento de sus pilares de justicia e interior y de política exterior, de seguridad y defensa; y a acelerar la puesta en marcha de varias medidas que avanzaban lentamente en el ámbito europeo. Esto se tradujo en la puesta en marcha, por parte de los Estados miembros de la UE, de numerosas iniciativas antiterroristas en los años siguientes²⁴. A nivel bilateral, los dirigentes españoles y portugueses también reconocen en la Cumbre de 2002, celebrada en Valencia, que el terrorismo es un verdadero reto para los países europeos y el mundo; y que el continente es al mismo tiempo objetivo y base del terrorismo. Se entiende además que la lucha contra el terrorismo requiere una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, etc. A partir de entonces los dos países aliados objetivos frente al terrorismo, empezaron a implementar, dentro del marco de la UE, algunas de las medidas que llevaban tiempo debatiéndose. Entre el 11-S de 2001 y el 11-M de 2004 se vivió una etapa de impulso político, de medidas judiciales y de cooperación policial a nivel bilateral y sobre todo a nivel europeo.

En efecto, en 2002 se puso en marcha *Eurojust* (Unidad de Cooperación Judicial Europea) con el objetivo de fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes en lo referente a las investigaciones y las actuaciones judiciales en los Estados miembros, facilitando la prestación de ayuda judicial mutua y la ejecución de peticiones de extradición. Tanto España como Portugal, y el resto de los Estados miembros de la UE, nombran a un representante —puede ser un fiscal, juez o funcionario de policía con competencias equivalentes— para trabajar en *Eurojust* con sede en la Haya. Otra medida fue la entrada en vigor de la *Euroorden* en 2004 con el objetivo de facilitar los procesos de extradición. También se crea la figura del coordinador europeo en la lucha contra el terrorismo y en

²⁴ *Fight against terrorism*. European Parliamentary Research Service 2018, 218 pp. VORONOVA, S. *Combating terrorism*. EU Legislation in Progress, EPRS. September 2017. NESSER, P. *Terrorism in Europe*. New York: Oxford University Press 2018.

2005 se adopta la Estrategia Europea en la lucha contra el terrorismo. En 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, un texto que proporciona un marco jurídico y político más adecuado que el anterior para mejorar la lucha contra el terrorismo. España y Portugal manifestaban su apoyo a la cláusula de solidaridad, incluida en el artículo 222 del Título VII del Tratado, comprometiéndose a poner a disposición del país víctima de un ataque terrorista todos los instrumentos de los que dispongan, incluidos los militares²⁵.

La segunda década del siglo XXI está siendo especialmente virulenta en relación al número de atentados terroristas ocasionados por el Estado Islámico. De hecho, en 2014 y 2015 se produjeron cinco veces más víctimas mortales en ataques terroristas que a principios del nuevo siglo, según el *Global Terrorism Index* de los dos años mencionados. Los atentados en París, en enero y en noviembre de 2015, entre otros más que se produjeron ese año, explican que la comunidad internacional y la Unión Europea decidieran reforzar su respuesta y acelerar la aplicación de las medidas acordadas. Así, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó, el 15 de agosto de 2014, una resolución que pretendía debilitar al Estado Islámico en Irak y Siria, junto con otras organizaciones terroristas. La Resolución 2170, adoptada por unanimidad y bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, supuso un fuerte impulso para los esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo. Como resultado, y a requerimiento del propio Irak, se formó una coalición internacional liderada por EE. UU., que aúna a países occidentales, entre ellos España y Portugal; musulmanes de la región y árabes que asisten a Irak en su lucha contra el terrorismo. Además, a nivel multilateral, ambos países ibéricos forman parte de la Iniciativa 5+5, «un foro subregional que agrupa a cinco países de la ribera norte (España, Portugal, Francia, Italia y Malta), y cinco de la ribera sur (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez), constituido con el objetivo de promover la seguridad en el Mediterráneo occidental, a través del desarrollo de actividades prácticas de interés común»²⁶.

Esta es, sin duda, la línea de trabajo que debe acordarse en la relación bilateral en la lucha contra el terrorismo: garantizar la seguridad compartida puesto que «el Diálogo 5+5 inició su andadura asumiendo la nueva realidad globalizadora y la interdependencia en asuntos

²⁵ ARGONMARIZ, J. *The EU and Counterterrorism. Politics, polity and policies after 9/11*. Contemporary Terrorism Studies. New York: Routledge 2011. SMYRL, M. «European anti-terrorism policy: a trans-atlantic perspective». *Politique Etrangere*, n.º 23. 2007.

²⁶ FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F AZNAR., *op. cit.*, p. 17.

políticos, económicos y estructurales entre países vecinos»²⁷. La interdependencia entre España y Portugal en este campo no presenta ninguna fisura pero, sin embargo, es necesario proponer el establecimiento de «una red de acuerdos operativos» que dé sustancia a las indicaciones que sobre terrorismo quedan plasmadas en las cumbres ibéricas. No es casualidad que, con ocasión de la última cumbre en 2017, la reunión del VI Consejo Hispano-Portugués de Seguridad y Defensa (CLESD) aprobara una declaración en la que se destacó, por una parte, que los dos países participan en estrecha colaboración en el esfuerzo de la Coalición Internacional de lucha contra Dáesh, con contingentes militares codesplegados en el centro de Besmayah, con el fin de asegurar la formación y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad iraquíes. Pero, por otra parte, que esta participación muestra «la consolidación del esfuerzo común ante los apremiantes retos en sus fronteras exteriores comunes, sobre todo en la vecindad sur»²⁸.

La gran amenaza que supone la radicalización de europeos, muchos de los cuales viajan además al exterior para combatir, evidenciaron la importancia de contar con mecanismos efectivos de intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros. En 2014, el Consejo Europeo adoptó la estrategia de la UE contra el terrorismo y los combatientes extranjeros, una revisión de 2005 dedicada principalmente a Siria e Irak. Recordemos que tanto ciudadanos españoles como portugueses han ido a combatir en las filas del Estado Islámico. Entre las medidas adoptadas para dar respuesta a los combatientes extranjeros figuran la de potenciar y mejorar el intercambio de información entre los Estados; el refuerzo de las normas a fin de impedir nuevas formas de terrorismo y, por último, intensificar los controles en las fronteras exteriores. Precisamente para el logro de estos objetivos, en 2016 comienza a funcionar el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (CELT), «una plataforma en la que los Estados miembros pueden promover el intercambio de información y la cooperación operativa en relación con el seguimiento y la investigación de combatientes extranjeros, el tráfico de armas de fuego ilegales y la financiación del terrorismo»²⁹. En 2017 se aprobaba la directiva relativa a la lucha contra el

²⁷ ROMEO NÚÑEZ, M. A. «Iniciativa 5+5. seguridad mediterránea: seguridad compartida». *Documento Marco*, 07/2012. IEEES. 6 junio de 2012, p. 5.

²⁸ Declaración Conjunta Cumbre XXIX Luso Española. Vila Real. 2017. Disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20\(26-05-2017\)_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf). P. 8.

²⁹ Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>. Consultado el 8 de septiembre de 2018.

terrorismo con el objetivo de reforzar el marco jurídico de la UE para prevenir atentados terroristas y hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros³⁰.

A pesar de este nuevo acervo de medidas que incrementan la cooperación en la lucha contra el terrorismo, tanto entre los dos países ibéricos como dentro del marco de la UE, en 2018, según informaciones de organismos policiales, España y Madrid continúan siendo el país y la capital con más víctimas del terrorismo en Europa, seguido de Reino Unido, Bélgica y Alemania. Solo el año anterior, ciudades como Londres, París, Manchester y Barcelona fueron golpeadas por el terrorismo ocasionando decenas de víctimas mortales. Y, si bien la amenaza se centra principalmente en los países mencionados junto con Alemania y Holanda, según el último informe de Europol, no por ello Portugal debe bajar la guardia. De hecho, aunque las operaciones policiales contra el terrorismo yihadista son bastante habituales en España y los países señalados, también en Portugal ha habido algunas, como la «operación Alfarroba», que culminó con la detención de varias personas vinculadas con el 11-S. En efecto, las autoridades de Lisboa siempre han estado muy atentas a las expresiones que se pudieran producir de este fenómeno.

Lo que se puede apreciar, en todo caso, es la voluntad política de ambas partes para alcanzar niveles más altos de colaboración en cuestiones de seguridad y defensa, que deberían ser especialmente intensos en los asuntos de terrorismo. La confianza mutua, tan costosa de lograr entre países vecinos y con una compleja relación histórica, es el valor más relevante de la cooperación en materia de seguridad y defensa con el que cuentan España y Portugal. De ahí que se haya podido decir, como resumen, que «la cooperación antiterrorista entre España y Portugal es descrita en los mejores términos por las autoridades a ambos lados de la frontera. Existe una clara convergencia tanto en el ámbito estratégico y político como en el operativo»³¹.

Además, Portugal siente la amenaza del terrorismo yihadista como lo prueba el hecho de que, en los últimos años, se han registrado avisos o alertas de posibles ataques. Uno de los últimos ocurría en marzo de 2018. Recordemos incluso que, en abril de 2016, Portugal se vio obligado a reforzar las medidas de seguridad tras la divulgación de un mensaje de procedencia yihadista en el que se mencionaba al país luso como un objetivo potencial de

³⁰ Directiva UE 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017. DOUE L88/6 ES 31/3/2017.

³¹ GARCÍA-CALVO, C. «Las relaciones bilaterales España-Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta». *Real Instituto Elcano*, ARI 98/2017. 5/12/2017.

la acción terrorista. Más aún a finales de enero de ese mismo año se difundía un vídeo en el que un terrorista encapuchado señalaba a España y Portugal y aseguraba que el objetivo del Estado Islámico era restablecer al-Ándalus³². En consecuencia, el terrorismo es una preocupación común de los dos Estados a la que hay que dar una respuesta compartida. Así, se ha expresado en algunas de las cumbres entre los dos Estados. En concreto, lo acordado en la reunión de Sintra en 2001. En esta ocasión, los dos Estados «se comprometen a desarrollar los trabajos necesarios para la profundización en la cooperación en las áreas prioritarias identificadas por el Tratado de Ámsterdam: prevención de criminalidad, organizada o no, y lucha contra este fenómeno, en particular el terrorismo, el tráfico de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico de drogas, la corrupción y el fraude»³³. La existencia de un sentimiento común debe conducir necesariamente al establecimiento de políticas comunes en el campo del terrorismo.

El hecho de que no solo en España, sino que también las autoridades y ciudadanos portugueses sientan la amenaza terrorista como propia representa un dato fundamental para asentar la cooperación en este ámbito. Prueba de que en Portugal la amenaza terrorista también constituye una prioridad en su política es que tras los ataques terroristas ocurridos en ciudades europeas en 2017; las autoridades portuguesas, siguiendo el modelo adoptado en los países atacados por Dáesh, han instalado en la capital, Lisboa, una «barrera antiterrorista» que consta de varios bloques de hormigón y bolardos conectados como medida preventiva para reducir las posibilidades de ataques en vías públicas transitadas por civiles. Estas medidas unilaterales deben sumarse e implantarse en un marco más general en el que, además de las indicaciones que proceden de la UE, se tengan en cuenta las singularidades históricas, políticas y geográficas de España y Portugal en la lucha contra el terrorismo. En esta materia se puede hacer realidad lo que se ha indicado con carácter general, es decir, que «retomada la cooperación en el plano puramente ibérico, los dos países debieran otorgarse la condición de socios estratégicos y, retomando el espíritu que les animó a reunirse para integrarse en Europa, aspirar a actuar juntos en el mundo más amplio de sus relaciones internacionales utilizando sus capacidades complementarias para alcanzar ambiciones más globales»³⁴. La lucha contra el terrorismo

³²«Al-Ándalus» es el nombre de los territorios de la península ibérica bajo dominio musulmán entre los siglos VIII y XV.

³³ Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2001/01/30/espana/980863052.html>.

³⁴ RIVERO, A. «Portugal, socio estratégico de España». *Real Instituto Elcano*. Estrategia Exterior Española 6/2014. 20 de febrero de 2014, p. 6.

en el espacio ibérico precisa, por tanto, de medidas complementarias que vayan más allá de las adoptadas, sobre todo, en el plano europeo.

Es probable que en los próximos años se mantenga la amenaza que supone la radicalización de europeos, muchos de los cuales viajan además al exterior para combatir. Para dar una respuesta eficaz a estos problemas es preciso contar con un enfoque global y un compromiso a largo plazo, tanto a nivel europeo como a nivel bilateral entre España y Portugal. La responsabilidad primordial en la lucha contra el terrorismo recae en los Estados miembros. Sin embargo, la UE puede y debe desempeñar una función de apoyo que ayude a hacer frente a los problemas que plantea la naturaleza transfronteriza de la amenaza. Por ello, es fundamental que el intercambio de información y la cooperación operativa entre España y Portugal, y a través de *Europol* y *Eurojust*, sigan mejorando independientemente de que se produzcan atentados. Como sabemos, el reforzamiento de medidas en la lucha contra el terrorismo y la aplicación de los instrumentos de los que disponemos se producen, normalmente, como respuesta a ataques terroristas. Sería conveniente que los avances en cooperación policial y en la lucha contra la radicalización continúen. En este sentido, los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) hispano-portugueses se han convertido en instrumentos clave para incrementar el intercambio de información y apoyar el trabajo de investigación y de control fronterizo de las fuerzas y cuerpos de seguridad de ambos países. Actualmente existen cinco CCPA, dos en territorio español en Tuy-Valença do Minho (Pontevedra) y Cayas-Elvas (Badajoz), y tres en Portugal, en Vilar Formoso-Fuentes de Oroño (Salamanca), Castro Marim-Ayamonte (Huelva) y Quintanilha-Alcañices. Todos estos instrumentos permiten afirmar que la cooperación policial hispano-portuguesa ha logrado en los últimos años grandes avances en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y en la formación policial.

Por lo tanto, la amenaza de este terrorismo yihadista que viven los dos Estados, contiguos geográficamente, debe conducir a continuar instaurando mecanismos de prevención y reacción por los dos Estados, con un enfoque común, teniendo en cuenta la especificidad del área geográfica y las relaciones políticas que mantienen. Es fundamental que los dos Estados cooperen para proporcionar respuestas conjuntas a un fenómeno de este tipo. Como se indica, en la declaración final de la Cumbre hispano-portuguesa que tuvo lugar en Vila Real en 2017 en la que ambos Estados «determinan, de forma espacial, proseguir y fortalecer la estrecha cooperación entre las fuerzas y cuerpos responsables de la

prevención y lucha contra el terrorismo y el crimen organizado»³⁵. Con ello, se iría haciendo realidad lo que se indicó en la declaración conjunta de la XXV Cumbre hispano-portuguesa que tuvo lugar en Oporto en 2012, en la que se destacó «la importancia de la seguridad de los ciudadanos y de la prevención y lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, así como la lucha contra las redes de inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos» y se acordó «trabajar para garantizar, en breve plazo, la interoperabilidad de los sistemas de vigilancia costera y su posible sujeción a financiación comunitaria, y promover la realización de controles móviles estacionales [...]»³⁶. La determinación común de escenarios posibles en la lucha contra el terrorismo se antoja, por lo tanto, como una de las primeras medidas que deben abordar ambos Estados.

El camino está trazado y tan solo faltaría dotar de pleno contenido a los compromisos que han asumido los dos Estados. Para ello, se cuenta con instancias y organismos internos que pueden dar cabida a acciones compartidas en la lucha contra el terrorismo. En particular, Portugal dispone de organismos especializados centrados en asuntos relacionados con la seguridad nacional como, por ejemplo, el Observatorio de Seguridad, Crimen Organizado y Terrorismo. En este sentido, cabe destacar que en las reuniones mantenidas por los ministros de Interior de los dos países en los últimos años, como la que tuvo lugar el 13 de febrero de 2017 en Sevilla, los responsables de Interior acordaban reforzar su cooperación contra el terrorismo y manifestaron que la cooperación policial es «diaria y excelente», además de estar «basada en la confianza mutua»³⁷. El diálogo y la comunicación permanentes suponen herramientas propicias en el combate contra el terrorismo, aunque se precisen más líneas conjuntas de actuación. Los dos países deben, por tanto, servirse de los mecanismos que proceden de la UE para otorgar a la cooperación bilateral un sesgo de mayor intensidad, que implicaría un intercambio de información más fluido. La idea de una «seguridad compartida» en materia de terrorismo está avalada por los compromisos que han expresado los Estados y nada impide jurídicamente que vaya

³⁵ Disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20\(26-05-2017\)_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf). Consultado el 4 de septiembre de 2018.

³⁶ Disponible en https://www.madrid.embaixadaportugal.mne.pt/images/Declaraci%C3%B3n_XXV_Cumbre_Hispano-Lusa.pdf. Consultado el 4 de septiembre de 2018.

³⁷ Declaraciones de la ministra de Defensa portuguesa, Constanca Urbano de Sousa, recogidas por la Agencia EFE. Disponible en <https://www.efe.com/efe/espana/politica/portugal-y-espana-acuerdan-reforzar-la-lucha-contra-el-yihadismo/10002-3177853>. Consultado el 29 de agosto de 2018.

más allá de los cauces que existen, en la actualidad, en esta materia.

La cuestión a dilucidar es, sin embargo, si «la relación hispano-portuguesa está marcada por una clara coincidencia estratégica y funciona al máximo nivel tanto en lo político como en lo operativo»³⁸. La última Cumbre Ibérica en 2017 finalizó con ocho acuerdos, memorandos o declaraciones conjuntas para impulsar la cooperación en determinados ámbitos, incluido el policial. De hecho, los ministros de Interior de ambos países suscribieron un acuerdo para impulsar los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) hispano-portugueses para mejorar el intercambio de información y apoyar a las fuerzas de seguridad de uno y otro. Ahora bien, los planos en los que se lleva a cabo esencialmente la cooperación en la lucha contra el terrorismo entre España y Portugal — en el ámbito comunitario y la Iniciativa 5+5— no serían por sí solos suficientes, sino vienen acompañados de una política bilateral en esta materia. Se ha apuntado, por ejemplo, sin dejar de reconocer que «la cooperación entre ambos países se define en los mejores términos a todos los niveles y en todas las direcciones» que «especialmente aquellos dedicados a la prevención de la radicalización violenta [...] la relación bilateral podría estrecharse y encontrar marcos comunes de acción [...]»³⁹. La elaboración de escenarios comunes supondría un avance en este campo y sería una expresión sólida de la seguridad compartida en el combate contra el terrorismo. A ello habría que añadir la necesidad de concertar políticamente, pero también a nivel operativo posiciones comunes en todas las dimensiones en las que se expresa el terrorismo global. Puesto que el fin no es, de aquí hasta la mitad del presente siglo, la mera coincidencia de puntos de vista en los foros internacionales y europeos y el intercambio habitual y fluido de información, sino que es necesario un paso más, en la línea de lo que representan los vínculos entre España y Portugal, que lleve a perfilar las singularidades de la relación bilateral en la lucha contra el terrorismo.

Se ha pasado el tiempo, como se hizo en la declaración conjunta de 2017, en que Portugal y España se congratulan por la creciente y provechosa colaboración en los campos de la seguridad interna y la protección civil y en la que se enfatiza la importancia que tiene en estas materias la cooperación transfronteriza. Lo importante ahora es, como se indica en esta declaración aunque en el contexto de las migraciones, acoger iniciativas bilaterales

³⁸ GARCÍA-CALVO, C. «Las relaciones bilaterales España-Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta». *Real Instituto Elcano*. ARI 98/2017. 5/12/2017.

³⁹ *Ibid.*

que lleven a un espacio común en materia de terrorismo y, sobre todo, que se proceda a la creación de fuerzas y agentes conjuntos en la lucha contra el terrorismo. En esta dirección, debería prestarse una especial atención a las nuevas formas que emplea el terrorismo global y establecer, en consecuencia, un sistema común entre los dos Estados que tienen las mismas preocupaciones en relación con el terrorismo. En pocas palabras, la decisión de España y Portugal de estrechar su cooperación en la lucha contra el terrorismo global debe conducir, de manera paulatina, a un escenario en el que no se aprecien componentes de soberanía nacional, sino que por el contrario dispongan de un enfoque común y de herramientas también comunes. Por lo que habría que aprovechar esta oportunidad histórica para hacer real la vinculación que se pretende entre España y Portugal, como realidad ibérica, que en estos momentos es posible precisamente en campos como la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Aunque está bien, habría que ir más allá de las expresiones empleadas en el Foro Parlamentario hispano-portugués en 2017 en el que tan solo se felicitó por «la calidad de la cooperación en los ámbitos de la seguridad interna y la protección civil, incluida la lucha contra el terrorismo [...]»⁴⁰. Cada reunión hispano-portuguesa debe significar un paso adelante que exprese una integración reforzada. En esta línea, lo que se acordó en la Cumbre de Santiago de Compostela en 2015 sigue siendo uno de los aspectos fundamentales, es decir, estrechar la colaboración «con especial énfasis en el intercambio de información y el análisis y la cooperación operativa»⁴¹.

Cooperación en seguridad: la aproximación energética

La seguridad energética es también un ámbito privilegiado de la cooperación entre España y Portugal y todavía más es un componente crucial para el futuro de los vínculos entre los dos países. No en vano es uno de los campos que «mejor expresan el estado actual de la cooperación entre los dos Estados»⁴². De hecho, al igual que en el resto del mundo, la energía y la seguridad van a condicionar el panorama geoestratégico ibérico de los próximos años. En esta línea, los objetivos específicos de este análisis resultan claros:

⁴⁰ Disponible en www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/52025_1495470872083.pdf.

⁴¹ XXVIII Cumbre Hispano-Portuguesa 22 de Junio de 2015. Disponible en https://www.madrid.embajadaportugal.mne.pt/images/Declaraci%C3%B3n_XXVIII_Cumbre_Luso_Espa%C3%B1ola.pdf. P. 3. Consultado el 5 de septiembre de 2018.

⁴² MORÁN BLANCO, S., *op. cit.*

determinar el marco de las relaciones hispano-lusas en el campo de la energía; explicar los componentes de las políticas nacionales de energía de los dos Estados y sus eventuales conexiones; y, por último, la necesidad de los avances y la colaboración que se puede establecer en el futuro entre España y Portugal en el sector energético. La propuesta última no puede ser otra que intensificar las relaciones en el ámbito energético, también en perspectiva de seguridad y dentro de una creciente unidad de acción en la UE. El silencio sobre esta cuestión que mantuvo el Tratado de 1977 ha sido, sin embargo, cubierto por lo que se dispone en el artículo 3, párrafo 1 del Acuerdo de Cooperación en materia de defensa de 2015, en cuyo apartado t) respecto a las áreas de cooperación, se menciona explícitamente «el estudio sobre acciones de colaboración frente a los desafíos energéticos y el cambio climático». Realmente esta es la base para una profunda cooperación en esta materia que debe ir más allá de las expresiones que se contienen en este acuerdo. En todo caso, los dos Estados disponen de una base jurídica para profundizar su cooperación en materia energética y, en particular, en perspectiva de seguridad.

Ahora bien, como en el caso del terrorismo, las relaciones en materia de seguridad energética entre España y Portugal tienen lugar en el marco de la UE. De hecho, la relación bilateral hispano-lusa en el ámbito energético solamente se puede entender dentro del proceso de integración europea. Esta apreciación no implica, sin embargo, que no quepa dar contenidos particulares a estas relaciones en función del contexto político y geográfico en el que operan los dos Estados. La búsqueda de una relación bilateral reforzada en el campo de la energía no va en contra de los presupuestos y criterios que delimita la UE, siempre y cuando las decisiones que se adopten guarden coherencia y complementariedad con las decisiones comunitarias. La instauración de un espacio energético entre España y Portugal, en razón de las peculiaridades de estos dos Estados, sería plenamente conforme con los compromisos que han asumido en el orden internacional y en el contexto europeo. De ahí que la clave esté en encontrar el modo de revitalizar la cooperación energética bilateral mediante acciones que tienen su origen en decisiones de la UE y mediante compromisos específicos entre los dos Estados en su relación mutua. La seguridad energética hispano-portuguesa no es solo una cuestión comunitaria, sino también un asunto de vital importancia en la relación bilateral.

En el ámbito de la energía se aprecia que los dos países se enfrentan a problemas bastantes similares a los que sufren el resto de los Estados miembros de la UE, si bien

cada uno de ellos tiene sus propias singularidades y características. Los rasgos que definen la posición de los dos países en el ámbito energético son vulnerabilidad, dependencia y diversificación de las fuentes de energía y abastecimiento. Estos aspectos son comunes a los dos Estados y, por lo tanto, exigen una respuesta también común. Se dan las condiciones, en consecuencia, para que se vigorice la relación bilateral en este campo y para que los dos Estados proporcionen un enfoque común e incluso compartido en materia de seguridad energética. Así pues, «dependencia» y «vulnerabilidad» son, en consecuencia, realidades compartidas por España y Portugal en el ámbito energético lo que necesariamente conlleva un importante riesgo para su seguridad. Esto explica que en la Declaración de Madrid, con ocasión de la Cumbre para las interconexiones energéticas, en la que participaron España, Francia, Portugal, la Comisión Europea y el BEI en 2015 se subrayará que lograr un mercado interior energético resultaba «aún más imprescindible en el caso de los Estados miembros que todavía no han alcanzado un nivel mínimo de integración en el mercado interior de la energía, como España y Portugal»⁴³.

Lo que queda claro es que disminuir el grado de dependencia a niveles aceptables es difícil de conseguir únicamente mediante la puesta en marcha de políticas nacionales y que las relaciones multilaterales en esta materia y también los vínculos de carácter bilateral podrían contribuir a mejorar la situación. Queda determinado con bastante claridad que el eventual marco de cooperación entre España y Portugal en el campo de la energía solo podrá llevarse a cabo siendo conscientes del cúmulo de factores que condicionan la situación de cada uno de estos países, y su colaboración mutua, en un ámbito que tiene unas características muy singulares aunque en el fondo se sitúan en el panorama que define a la mayor parte de los Estados miembros de la UE. Pero desde ahí conviene insistir en que la relación hispano-lusa en materia de seguridad energética, no solo será necesaria, sino que al mismo tiempo es imprescindible para superar muchas de las deficiencias que, en este campo, aquejan a los dos Estados. La situación que viven ambos países en materia energética también condiciona las propuestas de colaboración que deben realizarse en la península ibérica y, por lo tanto, proporciona incentivos y anima para la ejecución de políticas y estrategias que conduzcan a una posición energética más acorde con las necesidades de los dos países ibéricos que tienen grandes similitudes, con sus especificidades, en el campo energético. La respuesta común que los dos países pudieran

⁴³ Disponible en www.lamoncloa.gob.es/.../DECLARACIÓN%20DE%20MADRID%20esp%20FINAL. P. 1.

dar al reto energético se complica, sin embargo, por la existencia de una característica relevante que define los sistemas energéticos en España y Portugal: la heterogeneidad o diferencias existentes entre un país y otro. Por todo, la cooperación entre España y Portugal podría centrarse en tres sectores importantes.

Primero: debe realizarse una apuesta estratégica hispano-lusa por las energías renovables y por avanzar en la eficiencia energética

El ámbito energético es un componente fundamental para la seguridad de España y Portugal por la elevada dependencia de combustibles fósiles —petróleo y gas— y la insostenibilidad del actual modelo energético a nivel mundial. Así lo reconoce nuestro país en el documento «Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido» de 2013 cuando afirma que «la seguridad energética depende de distintos factores: una oferta adecuada a precios asumibles, la seguridad de las instalaciones y las redes de transporte, y la sostenibilidad medioambiental»⁴⁴. Las energías renovables o limpias se han convertido desde principios del nuevo siglo en una de las principales opciones en un futuro a corto-medio plazo e imprescindibles para combatir el cambio climático y reducir sus efectos devastadores. El crecimiento de las energías renovables es imparable. De hecho, según la Agencia Internacional de la Energía (AIE), es la segunda fuente global de electricidad, sólo por delante del carbón. En todo caso, la necesidad es la que ha impulsado nuevas iniciativas energéticas en España y Portugal desde principios del siglo XXI y la que ha acrecentado la cooperación entre los dos Estados. En este sentido, España y Portugal tienen claro que es preciso fomentar la cultura del ahorro y la eficiencia energética como elementos necesarios para no perder competitividad y para que el desarrollo energético resulte sostenible. Impulsar el ahorro energético es invertir en dos objetivos: por una parte, reducir la dependencia exterior y, por otra, mejorar nuestra intensidad energética, y, por tanto, nuestra competitividad. En esta línea, «los dos países ibéricos están comprometidos con el medioambiente y apuestan por el desarrollo de soluciones energéticas respetuosas con él»⁴⁵.

⁴⁴ Documento *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2013, p. 29. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. Consultado el 24 de mayo de 2016.

⁴⁵ MORÁN BLANCO, S., *op. cit.*

La lucha contra la pobreza energética se ha convertido en una de las causas de las políticas internas que cada Estado lleva a cabo en materia energética. Así sucede también en la cooperación entre España y Portugal. Entre las medidas aplicadas por ambos países para combatir su pobreza energética y garantizar su seguridad en el plano energético destacan aquellas que tienen que ver con la diversificación de las fuentes. Corresponde, por ello, diversificar tanto las fuentes energéticas como el origen de estas, como medida efectivamente implantada. La diversificación significa utilizar diferentes fuentes energéticas, proveedores, es decir, origen y rutas de transporte de la energía para reducir la dependencia de un único recurso o proveedor. Un país que diversifica su energía incrementa su seguridad energética. En este sentido, los dos países ibéricos podrían valorar el uso de la energía nuclear. España incrementando la producción de energía procedente de las centrales nucleares y Portugal optando por este recurso. No obstante, en el caso portugués es una opción que no se contempla porque cuenta con una opinión pública muy crítica con la existencia de centrales nucleares. Cabe recordar en este sentido una disputa reciente entre los dos países por la construcción de un almacén de residuos en la central nuclear de Almaraz (Cáceres) situada a unos 100 km de la frontera con Portugal. El incidente ocurrido en 2017 terminó con la firma de un acuerdo amistoso por el cual Lisboa retiraba la denuncia que interpuso ante Bruselas —la primera en 30 años—, mientras Madrid se comprometía a actuar con transparencia y trasladar toda la información solicitada por Portugal sobre el tema⁴⁶.

A diferencia de otros países europeos, también dependientes, España ha apostado por la variedad de fuentes de energía y rutas de suministro energético que le garantice la seguridad de tal forma que, en caso de fallar una fuente, el impacto sea asumible y minimizado. Otra opción importante en esta apuesta por la diversificación de fuentes es el gas natural licuado (GNL), procesado para ser transportado en forma líquida y que ofrece varias ventajas. Entre ellas destacan que el GNL tiene el menor impacto ambiental de todos los combustibles fósiles y proporciona una flexibilidad mayor que el transporte por gasoductos fijos. Por ello, España es líder en infraestructuras de GNL en Europa al ocupar el primer puesto en capacidad e instalaciones con seis plantas de regasificación en activo en todo su litoral, con el propósito de aminorar su dependencia del suministro por gasoducto

⁴⁶ Disponible en https://www.abc.es/sociedad/abci-espana-y-portugal-anuncian-acuerdo-amistoso-sobre-disputa-almacen-residuos-nucleares-almaraz-201702211445_noticia.html. Consultado el 7 de septiembre de 2018.

desde Argelia⁴⁷. Pero también con la finalidad de diversificar los puntos de entrada y la procedencia del gas natural, lo que incrementa la seguridad de suministro de esta fuente energética y le permite ser abastecedor de GNL a la UE. No olvidemos que el GNL representa para la UE un 25 % de sus importaciones.

Por su parte, Portugal dispone de una planta de regasificación en Sines, al sur del país, lo que contrasta con países como Alemania que no tiene ninguna. Parece evidente, por lo tanto, que los dos países ibéricos se han convertido en exportadores de refinera. El reto en los próximos años sería la construcción de gasoductos entre los dos países ibéricos que permitan abastecerse mutuamente en caso de necesidad y extenderlos a Francia para su conexión con el resto de países europeos. En este sentido, cabe recordar que la península ibérica tiene una posición geográfica excelente para las exportaciones a América, Europa, Oriente Medio o África. Para los dos países ibéricos disponer de una industria del refino competitiva y eficiente dentro de sus fronteras es esencial para asegurar el suministro dentro del mercado ibérico y ganar influencia política en el ámbito internacional. La propuesta viene de suyo: los dos Estados deben poner en común las experiencias en materia de refino e instaurar un sistema de cooperación en este campo.

Ahora bien, cabría destacar también el papel que deben jugar las energías renovables. En la declaración conjunta tras la Cumbre en Vila Real en 2017, se destacó la importancia de «defender y promover un modelo energético sostenible mediante la utilización de recursos endógenos renovables. El aumento de la energía renovable garantizará en la península ibérica un *mix* energético más equilibrado y contribuirá al proceso de descarbonización de las economías de ambos países»⁴⁸. Además se comprometían a crear un grupo de trabajo técnico para estudiar, de forma conjunta, las posibilidades de cooperación en el ámbito de las renovables y formular propuestas⁴⁹. Sobre esta idea se volvería a insistir durante la celebración de la II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España, Comisión Europea-BEI, el 27 de junio de 2018, cuando los líderes políticos, que reafirmaron su compromiso en la lucha contra el cambio climático, insistieron en el objetivo de activar

⁴⁷ España cuenta con siete plantas de regasificación —seis en funcionamiento y una pendiente de entrada en operación—, según el *Informe Anual 2017, El Gas en España*. Sedigas. Disponible en http://www.sedigas.es/informeannual/2017/wp-content/uploads/2018/05/Informe-anual-2017-EL-GAS-EN-ESPAN%CC%83A_ok.pdf. P. 16. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

⁴⁸ Declaración Conjunta Cumbre Ibérica 2017. Disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20\(26-05-2017\)_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf). Consultado el 7 de septiembre de 2018.

⁴⁹ Declaración Conjunta, XXIX Cumbre luso-española. Vila Real. 2017, *op. cit.*, p. 3.

la transición energética y la descarbonización de la economía⁵⁰. Una de las medidas que aproximarían a España y Portugal en el sector energético sería ampliar sus fuentes de energía más allá de los combustibles fósiles o la energía nuclear. En efecto, debido al bajo nivel de autoabastecimiento energético de los dos países ibéricos, consecuencia de la pobreza de los recursos energéticos que utilizamos y también por las consecuencias negativas al medio ambiente, el objetivo principal sería incrementar el uso de energías renovables y limpias en los próximos años y acercarnos de esta forma a los objetivos que en el ámbito del medio ambiente persigue la Agenda 2030. Precisamente con el fin de desarrollar la producción propia, España y Portugal han realizado desde principios del nuevo siglo una apuesta estratégica por las energías renovables, si bien un rasgo común a los dos países es la fuerte dependencia de la tecnología de terceros (Alemania, Italia...) y las relevantes inversiones que han realizado en los últimos años, sobre todo en la energía eólica, así como en la red de transporte y distribución.

Los avances son importantes y en marzo de 2018 Portugal conseguía producir más del 100 % de la energía eléctrica consumida mediante energías renovables —hidroeléctrica y eólica, fundamentalmente—, según REN, el operador de la Red Eléctrica en Portugal. No era la primera vez que ocurría, puesto que también en 2016 el país luso produjo durante varios días seguidos energía a partir de las renovables para abastecer a todo el país. Con lo cual, el objetivo parece claro: garantizar la producción total durante todo el año de electricidad a partir de energías renovables en un futuro a medio plazo. No obstante, no se puede obviar que todavía quedan muchas barreras por superar antes de lograr este objetivo, no solo porque las fuentes de energía renovables son muy variables, sino sobre todo porque aún no se dispone, según señalan algunos expertos, «de capacidad de almacenamiento a gran escala que nos permita asegurar su gestionabilidad»⁵¹. Por ello, hoy no es factible, ni tampoco parece que en un futuro a corto plazo, contar con un país que base su economía energética 100 % en renovables. No lo es para Portugal, con poco más de 10 millones de habitantes y menos para España con 47. Por ello, los dos países ibéricos deben mantener una combinación posible entre energías renovables y limpias y otros tipos de producción. No cabe duda que la cooperación entre ambos países en materia

⁵⁰ Declaración de Lisboa, II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España-Comisión Europea-BEI. Lisboa: 27 de julio de 2018.

⁵¹ Declaraciones recogidas disponible en <https://www.xataka.com/energia/no-se-pueden-cerrar-nucleares-10-nos-luchar-cambio-climatico-vez-gobiernos-tienen-que-elegir>. Consultado el 9 de septiembre de 2018.

de renovables facilitará el camino para la consecución de este objetivo. Precisamente con ese fin en la Cumbre hispano-portuguesa de 2009 celebrada en Zamora se comprometieron a crear el Centro Ibérico de Energías Renovables en Badajoz. Sin embargo, la iniciativa conjunta de los dos gobiernos nunca llegó a materializarse. La crisis económica que sufrieron los dos países en los años siguientes y que causó estragos en el sector de las renovables por las restricciones presupuestarias, frustró la creación del centro. Sería el momento de retomar esta iniciativa e incluso ampliarla desarrollando una red transfronteriza de centros con el objetivo de estrechar la relación bilateral en materia de renovables. No olvidemos que los dos países consideran a las energías renovables un sector esencial para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y precisamente por ello están en la vanguardia en este ámbito.

Segundo: incrementar las interconexiones entre España y Portugal

Los dos países ibéricos han reconocido, a través de numerosos encuentros y en las últimas cumbres, que conviene actuar de manera coordinada en este sector estratégico y ser eficaces, solidarios y ambiciosos para poder diversificar sus fuentes de energía y sus rutas de suministro. Por ello, ambos países tienen que aunar voces para que la UE agilice las conexiones energéticas. Es clave para España y Portugal reforzar la conectividad con Francia con el fin de incrementar la capacidad de transporte en ambos sentidos, lo que uniría el sistema hispano-luso al francés y, a través del país galo, con las redes del norte de Europa, lo que incrementaría la seguridad en el suministro. La conectividad es clave para los dos países porque reduce la vulnerabilidad energética. Sin embargo, España y Portugal se enfrentan a su limitada interconexión energética. «La baja interconexión de gas y electricidad de España con el resto de Europa aumenta la vulnerabilidad a interrupciones en el suministro», señala la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017⁵². En este sentido, J. M. Navarro Ruiz y J. A. Pavón Losada señalan que «otro síntoma de la inadecuación del modelo energético europeo actual es la existencia de las llamadas «islas energéticas» y no cabe duda de que la península ibérica lo es por la falta de conexiones con el centro y norte de Europa, así como con el norte de África»⁵³.

⁵² Documento Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Disponible en http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf. p. 72. Consultado el 8 de septiembre de 2018.

⁵³ NAVARRO RUIZ, J. M. y PAVÓN LOSADA, J. A. «Desafíos en la Unión Europea en materia energética y

Se debe reconocer, por tanto, que uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta la península ibérica es la falta de infraestructuras que comuniquen a esta con el resto de los países de la UE. A esto se une que la configuración geográfica de España y también de Portugal presenta un desafío en materia de conectividad en los territorios extra-peninsulares de ambos Estados. El interés por la interconexión se ha expresado tanto por parte de la UE como en las relaciones bilaterales entre España y Portugal. Así, en la Cumbre de Vila Real de 2017, los dos países reiteran «su posición conjunta en lo que se refiere a la necesidad de aumentar las interconexiones, tanto de electricidad como de gas natural entre ambos y, en especial, de los dos países con el resto de Europa, a fin de que la península ibérica sirva de garante en la seguridad de abastecimiento en el sector de gas natural y en el sector eléctrico al espacio europeo y que pueda exportar energía renovable a dicho espacio». Parece evidente que España y Portugal son conscientes de la necesidad de aumentar con carácter de urgencia las interconexiones con el resto de Europa «hasta que sea alcanzado el objetivo de, al menos, un 10 % de interconexión»⁵⁴.

La UE se ha marcado como meta reducir el gasto en importaciones de energía y para ello considera fundamental reforzar la consideración de las interconexiones energéticas en la normativa energética comunitaria⁵⁵. Así ha quedado constatado en las últimas reuniones de ministros de Energía de la UE. También las instituciones de la UE han hecho varias propuestas en este sentido, porque son conscientes de que sin interconexiones no es posible avanzar en el proyecto de integración. En el verano de 2014 la Comisión Europea elaboró una propuesta de interconexiones en el horizonte 2030 que incluía «el objetivo de que, al menos, un 10 % de la capacidad de generación eléctrica de cada Estado miembro esté interconectada con sus países vecinos»⁵⁶. Actualmente se admite que el logro de un nivel de interconexión del 15 % es clave para incrementar la penetración de renovables de forma técnica y viable para la economía. En efecto, a través del incremento de las interconexiones es posible aumentar la seguridad del suministro en Europa, reducir la dependencia de proveedores únicos y facilitar a los consumidores más opciones de

del clima para 2015». *Nota prospectiva* n.º 34/2015, p. 6.

⁵⁴ Declaración Cumbre Hispano-Portuguesa en Vila Real. 2017, p. 3.

⁵⁵ La interconexión de las redes eléctricas entre los diferentes países comenzó en Europa en la década de 1950.

⁵⁶ HIDALGO GARCÍA, M^a del M. «Marco 2030 de la UE: Cambio Climático y Política Energética». *Documento Análisis IEEE*, 22/2014. 2 de abril de 2014. DO SACRAMENTO MENDES, C. V. *A política energética da uniao europeia*. Lisboa: Frade 2013.

elección, es decir, acabar con los sobrecostes de producción generados por la inexistencia de interconexiones. No cabe duda que la falta de interconectividad repercute de forma negativa en la economía de los países al incrementar el precio de la energía por la falta de competitividad.

Los países ibéricos, en la declaración adoptada con ocasión de la XXVIII Cumbre Hispano-Lusa en 2015 también ratificaron «su compromiso de continuar trabajando para aumentar el nivel de interconexiones energéticas de los dos países con el resto de la UE en el marco de la Declaración de Madrid de 4 de marzo de 2015». Compromiso que volverían a reiterar en la Cumbre Ibérica de 2017⁵⁷. Resulta fundamental por ello todo lo relativo a las interconexiones entre los dos países para poner fin al aislamiento de la península ibérica respecto del mercado europeo de la energía —debido a la falta de conexiones adecuadas entre África, la península ibérica y Europa— e interconectar dos mercados, el ibérico y el centroeuropeo. Lo decía con rotundidad el comisario europeo de Acción por el Clima y Energía en 2015 al señalar en su discurso que «España, Francia y Portugal están comprometidos con el fortalecimiento de un eje oriental del gas que asegure el suministro en toda Europa. Y esto es algo muy importante para reducir la factura energética de los consumidores en la península ibérica, que es un 40 % más alta que en Francia»⁵⁸. El interés por aumentar las interconexiones quedó también expresamente reflejado con la constitución en 2015 de un Grupo de Alto Nivel entre España-Portugal y Francia, sobre interconexiones en el suroeste de Europa. La cooperación entre España y Portugal se debe centrar por lo tanto en este ámbito en los próximos años. Este es el camino que deben recorrer ambos Estados si quieren alcanzar un mercado único integrado en materia energética que garantice su seguridad.

En Lisboa, en el marco de la II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España, Comisión Europea-BEI, el 27 de junio de 2018, los presidentes de los tres países europeos y el comisario europeo de Acción por el Clima y Energía, Miguel Arias Cañete, se reunieron para impulsar el desarrollo de las interconexiones energéticas entre los tres países y expresaron su compromiso con la creación de la «Unión Europea de la Energía» y con la transición energética europea. Estos países parecen ser conscientes del

⁵⁷ Declaración conjunta, XXIX Cumbre Luso-Española. Vila Real. 29/30 de mayo de 2017. Disponible en [http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20\(26-05-2017\)_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf). Consultado el 1 de septiembre de 2018.

⁵⁸ Disponible en europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4606_es.pdf. 16 de marzo de 2015.

objetivo estratégico de las interconexiones para construir un mercado interior de la energía y de la necesidad de incrementar la sostenibilidad, en consonancia con los objetivos europeos en materia de energía y clima. En este sentido hay varios proyectos de interconexión eléctrica España y Portugal, entre Vila Fría-Vila do Conde Recarei (Portugal) y Beariz-Fontefría (España), que, una vez concluidos, permitirán un nivel de interconexión superior al 10 % entre los dos países⁵⁹. España y Portugal insisten en la potencialidad y los beneficios que entraña incrementar las interconexiones, tanto de electricidad como de gas natural, entre ellos con el objetivo de que la «península ibérica sirva de garante en la seguridad del abastecimiento en el sector del gas natural y en el sector eléctrico al espacio europeo y que pueda exportar energía renovable a dicho espacio»⁶⁰.

En definitiva, un objetivo esencial consiste en mejorar la capacidad hispano-portuguesa de intercambio con la UE, con el fin de convertirse en países de tránsito y en una puerta de entrada de energías al sur de Europa, especialmente gas natural, dada la buena conexión mediante gasoducto que España posee con respecto al continente africano, uno de los grandes centros suministradores. Además, la creación de unas interconexiones energéticas con el resto del continente supondría también una importante alternativa frente al suministro ruso para buena parte de Europa. La interconexión es uno de los principales componentes de la cooperación entre España y Portugal en materia energética y, desde diversas perspectivas, está claro que cuantas acciones se lleven a cabo para asegurar un marco estable y perdurable de interconexiones contribuirán a hacer efectiva esa cooperación entre los dos países ibéricos y generar, en consecuencia, un eventual «mercado ibérico de la energía» que generará ventajas entre ambos. La principal es la contribución a la seguridad y a la continuidad del suministro en los sistemas interconectados, gracias a los intercambios de energía en caso de problemas. La segunda ventaja es el aumento de la eficiencia de los sistemas interconectados y promover los intercambios comerciales. Pero, aún más, las interconexiones entre Estados miembros de la UE tienen un papel fundamental en la integración de los mercados de energía, es decir, no es posible la creación del «mercado europeo de energía» sin una red extensa y completa de interconexiones entre todos los países miembros.

⁵⁹ Declaración de Lisboa. II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España-Comisión Europea-BE1. Lisboa: 27 de julio de 2018.

⁶⁰ Declaración Conjunta Cumbre Ibérica. 2017, p. 3.

Por último: la creación de un «mercado ibérico de la energía»

Estrechamente relacionado con las interconexiones está el objetivo de avanzar hacia el «mercado ibérico de la energía». Resulta imprescindible la constitución de un mercado ibérico integrado en materia de energía. En la relación bilateral entre España y Portugal, las cumbres ibéricas han logrado acordar la creación de instrumentos de cooperación en el ámbito de la energía y medio ambiente, sobre todo a partir de los primeros años del siglo XXI. En un rápido repaso histórico comprobamos cómo, en lo que respecta al suministro energético en la Cumbre hispano-portuguesa celebrada en Valencia en 2002, uno de los resultados fue el compromiso de ambos por crear un mercado ibérico único de energía eléctrica. Dos años después se firmó un convenio para la constitución de un Mercado Ibérico de la Energía Eléctrica (MIBEL), habiéndose constituido con anterioridad el operador común del Mercado Ibérico⁶¹. Finalmente, en 2006, entró en funcionamiento el MIBEL, con el objetivo de aumentar la cooperación entre las empresas energéticas portuguesas y españolas, convirtiendo a los mercados más competitivos y atenuando el aumento del precio de la electricidad. El MIBEL fue calificado como un primer paso al que seguirían los mercados de otros productos energéticos, como el del gas. Además, el MIBEL es un hito en la construcción del Mercado Interior de la Electricidad en Europa (MIE).

Otras apuestas de peso han sido, sobre todo, avanzar hacia la creación del Mercado Ibérico del Gas (MIBGAS) basado en el denominado «plan para compatibilizar la regulación del sector energético entre España y Portugal» y, también, la de avanzar en la integración de mercados, tarifas e interconexiones. Precisamente fue en la Cumbre de 2008 en Braga cuando los dos países deciden apostar por la creación del MIBGAS. Un año después, los gobiernos de ambos países acordaron iniciar los estudios de ampliación de la capacidad de interconexión de gas entre el nordeste de Portugal y la zona norte de España. Sin embargo, en los dos años siguientes apenas hubo avances porque no volvió a celebrarse una cumbre hasta 2012. De hecho, ese año los mandatarios anunciaron en Oporto su decisión de mantener sus políticas de austeridad y actuar de forma coordinada en la UE en la búsqueda de soluciones a la crisis de la zona euro. En materia de energía apostaron por reducir el

⁶¹ Firmado el 1 de octubre de 2004, en vigor el 10 de abril de 2006, BOE 22 de mayo de 2006. DE QUINTO, J. y VILLAFRUELA, L. *El Mercado Ibérico de Electricidad en el contexto de los intercambios regionales en la UE*. Red Eléctrica de España, pp. 139-152. Disponible en <http://www.minetad.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/364/139.pdf>.

déficit tarifario en el gas.

El impulso decisivo a la constitución del MIBGAS se produjo en las cumbres de 2014 y 2015. En esta línea, España y Portugal se comprometieron a firmar lo antes posible un tratado internacional en el que se contemplase la integración gradual de ambos mercados, así como a analizar las posibilidades de establecimiento de mecanismos compensatorios entre los sistemas gasistas, con el fin de eliminar la doble tarificación⁶². Además, en la Cumbre de 2014 se ratificó el compromiso de incrementar el nivel de interconexiones energéticas con el resto de la UE. No hay duda de que solo el incremento de las interconexiones puede generar un mercado interior del gas que facilite una homogeneización mayor de precios. Las posibilidades de cooperación en el sector del gas natural volvieron a analizarse en la Cumbre de Vila Real en 2017. El objetivo de los dos países es firmar un tratado «sobre el establecimiento de un Mercado Ibérico del Gas Natural ya en 2017», en el ámbito del proceso de integración de los sistemas de energía de los dos países⁶³. La creación del MIBGAS y del MIBEL son grandes pasos hacia la consecución de un Mercado Interior de la Energía que convierta a la península ibérica en una alternativa rentable para el abastecimiento energético a Europa⁶⁴. La integración de los sistemas de gas natural comportará beneficios a los consumidores de los dos países «y permitirá el acceso al mercado a todos los participantes en igualdad de condiciones, de manera transparente, objetiva y no discriminatoria»⁶⁵.

También en la Declaración de Lisboa de 2018, Portugal, Francia y España expresaron que acogían con gran interés la estrategia de la Comisión Europea para el Gas Natural Licuado (GNL) y para su almacenamiento, adoptada en febrero de 2016. Los tres países son conscientes de la importancia estratégica del GNL para la diversificación de las fuentes y rutas de suministro de la UE, con vistas a reducir la dependencia y reforzar la seguridad energética. Además, se muestran favorables a promover el incremento de los flujos bidireccionales de gas entre Portugal, España y Francia, contribuyendo a construir un

⁶² Declaración conjunta de los dos países en la XXVIII Cumbre Hispano-Lusa. 22 de junio 2015.

⁶³ Declaración conjunta de los dos países en la XXIX Cumbre Hispano-Lusa. 2017, p. 3. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia publicaba un informe en 2017 sobre el funcionamiento del mercado organizado del gas (MIBGAS) durante 2016 y que dice «que el volumen negociado a través del MIBGAS apenas representó el 2 % de la demanda nacional de gas en su primer año de funcionamiento». Disponible en <https://www.cnmec.es/2017-10-19-la-cnmec-publica-el-informe-sobre-el-funcionamiento-del-mercado-organizado-del-gas-mibgas>. Consultado el 9 de septiembre de 2018.

⁶⁴ Disponible en http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha%20pais.pdf. Consultado el 6 de junio de 2016.

⁶⁵ *Ibíd.*

mercado interior de la energía más seguro y asequible en el contexto de una transición energética limpia⁶⁶.

De ahí, se puede deducir que, tanto para España como para Portugal, la interconexión con los mercados gasistas y eléctricos europeos resulta esencial en el campo de la competitividad. La integración de los mercados energéticos se concibe como una prioridad y esto debe ser así con vistas a la cooperación entre España y Portugal hasta mediados del presente siglo. Para el logro de un mercado energético común resulta preciso, sin embargo, avanzar en determinados sectores de la cooperación energética. Por todo, merece la pena señalar las medidas más notables que los dos países vienen adoptando con el fin de superar la situación energética en la que se encuentran y, al mismo tiempo, mejorar sus condiciones en este campo. Desde ahí se podrá contemplar el panorama energético al que deben enfrentarse los países de la península ibérica en los próximos años en los que la profunda cooperación e, incluso, la integración en esta materia se revelan como las únicas soluciones. Primero, España y Portugal deben cooperar intensamente en el sector energético y en la adopción de medidas comunes; y, segundo, deben tener como objetivo principal la constitución de un mercado energético integrado que, una vez conseguido, limite las competencias soberanas de los dos Estados.

Consideraciones finales

La lucha contra el terrorismo y la seguridad energética son ámbitos que interesan en las relaciones entre España y Portugal llegando a ser campos privilegiados de la cooperación luso-española. La cooperación y posible integración en estos sectores supondría un factor decisivo en lo que se ha denominado «el proceso de desactivación fronteriza hispano-lusa»⁶⁷. España y Portugal están inmersos en un escenario internacional y europeo que permite que la cooperación hispano-lusa resulte útil para hacer frente a los componentes de riesgo, dependencia y vulnerabilidad. La cooperación es verdaderamente intensa, pero es preciso seguir diseñando nuevas estrategias en la lucha contra el terrorismo y en el campo energético y mejorar la aplicación de las ya existentes. Los distintos instrumentos jurídicos adoptados en la relación bilateral deben complementarse, más allá de las

⁶⁶ Informe anual del Mercado Organizado de Gas, 2017. Madrid: 2018. Disponible en http://www.mibgas.es/files/mibgas_2017_informe_anual_.pdf. Consultado el 29 de agosto de 2018.

⁶⁷ CALDERÓN VÁZQUEZ, F.J. «Repasando la frontera hispano-portuguesa: conflicto, interacción y cooperación transfronteriza». *Estudios Fronterizos*, Vol. 16, n.º 31. 2015, p. 81.

posiciones políticas, con nuevos instrumentos que contemplen, con detalle, diversos aspectos de la cooperación energética y de la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo. El establecimiento de un espacio ibérico común de lucha contra el terrorismo y en materia energética se hace en la actualidad imprescindible.

En la lucha contra el terrorismo se han producido importantes avances en la relación entre España y Portugal y, en la actualidad, se cuenta con una base político-jurídica que permite establecer una política común en esta materia. El objetivo debe ser incrementar el intercambio de información y activar medidas operativas que lleven a una plena integración en el combate contra el terrorismo. En este caso, no se advierten discrepancias entre los dos Estados que deben expresar su posición, sobre todo, en el seno de la UE y en el marco de la Iniciativa 5+5. Ahora bien, queda margen suficiente para que la relación bilateral ahonde en aspectos de cooperación en materia de terrorismo que conduzcan al establecimiento de un espacio común en esta materia. La situación es tan idónea que se debe pretender que exista una política común y plenamente compartida entre España y Portugal. No en vano, se insiste desde muchos sectores políticos y académicos de los dos países en avanzar hacia una relación bilateral reforzada dentro de una creciente unidad de acción en la UE.

Por lo que respecta al sector energético, resulta preciso crear las infraestructuras que permitan lograr un mercado interior energético eficiente. Portugal y España apuestan, desde principios del siglo XXI, por convertir a las energías renovables en sus principales fuentes de energía en un futuro lo más cercano posible. La creación y el desarrollo de un Centro Ibérico de Energías Renovables y Eficiencia Energética supone, desde luego, un paso decisivo desde esta perspectiva. Se debe insistir en el incremento de las interconexiones entre ambos países y su vinculación hacia Francia como puerta de entrada a Europa de los recursos energéticos procedentes de África. La península ibérica es una «isla energética» por la falta de interconexiones y esta realidad debe ser revertida. Existe voluntad política para lograrlo e, incluso, se han aprobado «las construcciones de interconexiones gasísticas y eléctricas integradas en la región euromediterránea»⁶⁸. El propósito es alcanzar la unión energética y, para ello, las interconexiones son pilares

⁶⁸ Declaración de Madrid. Cumbre para las Interconexiones Energéticas. España-Francia-Portugal-Comisión Europea-BEI. Madrid: 4 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/DECLARACION%20DE%20MADRID%20esp%20FINAL.pdf>. Consultado el 20 de junio de 2016.

fundamentales. Una unión en el campo de la energía que tiene como objetivos esenciales el establecimiento de un mercado energético interior y de una política común de la energía en el seno de la UE que queda reforzada por la relación bilateral entre España y Portugal. En esta línea, se han adoptado medidas concretas para ello, pero todavía falta mucho por hacer. La península ibérica, enclave geográfico indiscutible, debe convertirse en la puerta de acceso al mercado europeo para los hidrocarburos procedentes de África y otros continentes lo que incrementaría, sin lugar a dudas, su relevancia política y económica en el escenario internacional.

Sagrario Morán Blanco
Universidad Rey Juan Carlos Madrid