

15/2019

19 de febrero de 2019

Eva Martín Ibáñez

Situaciones de emergencia
consular y operaciones de
evacuación de no combatientes

Situaciones de emergencia consular y operaciones de evacuación de no combatientes

Resumen:

La emergencia consular es una respuesta a las situaciones de desprotección sobrevenida de los ciudadanos nacionales en el extranjero. Algunas situaciones de emergencia consular requieren realizar operaciones de evacuación de no combatientes (NEO, por sus siglas en inglés) para trasladarlos a un lugar seguro. Factores como el aumento de viajes al extranjero y el crecimiento de desastres naturales y de origen humano potencian la exposición a riesgos en el exterior. En ocasiones, la capacidad de los Estados para proporcionar seguridad fuera del territorio soberano está viéndose cuestionada. Para afrontar esas situaciones, los gobiernos están llevando a cabo estrategias de cooperación multilateral y de reparto de cargas.

Palabras clave:

Emergencias consulares, operaciones de evacuación de no combatientes, NEO, protección consular, cooperación multilateral.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Consular emergency situations and launching non-combatant evacuation operations

Abstract:

A consular emergency is a response against situations of unexpected vulnerability involving national citizens abroad. Some situations of consular emergency require launching non-combatant evacuation operations (NEO) to relocate them to a safer place. Factors such as the rise of trips overseas and the growth of natural and human-made disasters are boosting exposure to risks abroad. Sometimes, State's capacity to provide security beyond sovereign territory is being challenged. With the aim of tackling those situations, governments are developing strategies of multilateral cooperation and burden sharing.

Keywords:

Consular emergencies, non-combatant evacuation operations, NEO, consular protection, multilateral cooperation.

Introducción

La globalización está cambiando la visión de los Estados sobre su capacidad de proporcionar seguridad fuera del territorio soberano. Los desplazamientos temporales y permanentes de ciudadanos fuera de sus países de origen llevan tiempo aumentando. Esto, unido al incremento de desastres naturales y de origen humano a nivel mundial, acrecienta la exposición a riesgos de los nacionales en el exterior.

Según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, entre las funciones consulares está «prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas»¹. Asimismo, la asistencia y protección de los ciudadanos, junto con la protección de los intereses económicos de España en el exterior, conforman uno de los objetivos de la Estrategia de Acción Exterior 2015-2018².

Los principales beneficiarios de la asistencia y protección consular son los españoles en el extranjero y sus familiares. Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea, los Estados miembros están igualmente obligados a prestar asistencia a los ciudadanos UE no representados en terceros países que lo soliciten y en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

La emergencia consular es una forma de respuesta a las situaciones de desprotección sobrevenida de los nacionales en el extranjero. Las emergencias colectivas más habituales suelen estar causadas por catástrofes naturales, atentados terroristas y accidentes aéreos y terrestres.

Algunas situaciones de emergencia consular requieren desarrollar operaciones de evacuación de no combatientes (NEO, por sus siglas en inglés) para trasladar a los nacionales a un lugar seguro. Las operaciones NEO tienen implicaciones políticas, humanitarias y militares. Se distinguen por la urgencia y por un alto grado de interrelación diplomático y militar.

En las páginas siguientes se hace referencia a la asistencia consular como derecho individual y quiénes son los beneficiarios. Después se explica en qué consisten las situaciones de emergencia consular y cuáles son las características de las operaciones NEO. Finalmente, se mencionan varias estrategias de cooperación multilateral y de reparto de cargas para afrontar las situaciones de emergencia consular y las operaciones NEO derivadas.

¹ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963, art. 5 e).

² GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Acción Exterior 2015-2018*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero 2015, p. 46.

La asistencia consular como derecho individual

Los Estados pueden apoyar a sus nacionales en dificultades en el extranjero mediante la protección y asistencia consular y la protección diplomática. La asistencia consular se ejerce por el Estado de forma preventiva para evitar que un nacional sea sometido a actos injustos. Por su parte, la protección diplomática es esencialmente reparadora, para remediar un acto injusto que ya ha sido cometido; nada tiene que ver con la protección de los diplomáticos³.

La asistencia consular es un derecho cuyo titular es el individuo. El derecho a solicitar asistencia consular no es sinónimo de derecho a obtener asistencia. Significa que el país anfitrión no puede negar el acceso del nacional a los funcionarios de su gobierno.

En cambio, la protección diplomática es una prerrogativa del Estado. Su ejercicio es puramente discrecional, excepto que exista una legislación interna que obligue al Estado a proteger a sus nacionales en el extranjero⁴.

En este sentido, la postura de España expresada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2000 apunta que la protección diplomática debería seguir estando conceptualizada como un derecho en lugar de un deber del Estado. Aunque ese derecho esté derivado de una violación previa por otro Estado de los derechos o intereses de individuos, debería mantenerse esa distinción entre el derecho del Estado y el derecho del individuo. Incluso aquellos Estados que, en su legislación interna, conceden a sus nacionales el derecho a la protección diplomática, se reservan el derecho cuando están involucrados intereses vitales del Estado. Las legislaciones internas que proporcionan compensaciones a individuos en tales casos no están en contradicción con la naturaleza discrecional del derecho del Estado a ejercer la protección diplomática a nivel internacional⁵.

Respecto al uso de la fuerza para proteger a los nacionales cuando están amenazados por disturbios internos o por un conflicto armado, la postura legal suele ser permisiva con un alcance exacto debatible, pero no está prohibida⁶. En las últimas décadas, existe una

³ RAINA, H. «The forcible protection of nationals and non-combatant evacuation operations». *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*. 8 enero 2019, pp. 4-5. DOI: 10.1080/09733159.2019.1565440.

⁴ RAINA, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁵ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Fifty-fifth session, Sixth Committee, Summary record of the 19th meeting, Agenda item 159: Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session (continued), A/C.6/55/SR.19, 13 noviembre 2000, p. 2.

⁶ RAINA, *op. cit.*, pp. 7-8.

tendencia a tolerar tales intervenciones, siempre que estén limitadas a la evacuación real de los nacionales —y también de otros extranjeros— y que el recurso al uso de la fuerza está explícitamente ligado a los fines de evacuación⁷.

El despliegue exterior de la fuerza para evacuar españoles en el extranjero está regulado legalmente. Entre las misiones de las Fuerzas Armadas españolas figuran las «de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses»⁸.

En los acuerdos para el despliegue exterior de la fuerza participan varios actores. El secretario general de Política de Defensa «coordina con el JEMAD y con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aspectos de la posible participación en misiones en el exterior, tanto a nivel nacional como internacional, para la cobertura legal necesaria de la fuerza que pudiera ser desplegada»⁹.

Beneficiarios de la asistencia y protección consular

Los beneficiarios de la asistencia y protección consular engloban a los españoles en el extranjero y a sus familiares. Son españoles en el extranjero los que residen en el exterior desde hace años; quienes han adquirido recientemente la nacionalidad española; los que se trasladan al exterior como consecuencia de la internacionalización de la economía española o en busca de nuevas oportunidades laborales; y los millones de españoles que viajan al extranjero cada año como turistas o en estancias de corta duración¹⁰.

A esto hay que añadir la protección consular de ciudadanos UE no representados en terceros países. La base legal está en los artículos 20¹¹ y 23¹² del Tratado de

⁷ RUYTS, T. «Armed Attack» and Article 51 of the UN Charter: Evolutions In customary Law and practice. Cambridge: Cambridge University Press 2010, pp. 244-245.

⁸ Ley Orgánica 05/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, art. 15.4.

⁹ MINISTERIO DE DEFENSA. *Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*. 2018, p. 35.

¹⁰ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Acción Exterior 2015-2018*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero 2015, pp. 72-73.

¹¹ Art. 20 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): «1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen [...] el derecho: [...] c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado».

¹² Art. 23 TFUE: «Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de

Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en el artículo 46¹³ de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El desarrollo normativo se detalla en la Directiva 2015/637¹⁴, parcialmente transpuesta en 2018¹⁵ mediante una modificación de la Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.

Un ciudadano no representado es todo aquel que tenga la nacionalidad de un Estado miembro que no esté representado en un tercer país, definido como «la carencia de embajada o consulado establecidos con carácter permanente, o de embajada, consulado o cónsul honorario en dicho país que esté en disposición de proporcionar protección consular de manera efectiva en un caso determinado»¹⁶.

Se reconoce igualmente esa protección a los familiares de los ciudadanos UE no representados que no sean ellos mismos ciudadanos de la Unión «en la misma medida y bajo las mismas condiciones que se les proporcionaría a los familiares de los ciudadanos del Estado miembro que preste asistencia, que no fueran a su vez ciudadanos de la Unión, de conformidad con su derecho o sus prácticas nacionales»¹⁷.

Según la Comisión Europea, en 2020 habrá alrededor de 10 millones de ciudadanos UE que viajen o residan fuera de la UE en países donde su país no tiene embajada ni consulado, frente a 7 millones en 2015. En 2015, más de 30 millones de ciudadanos UE residen permanente fuera de la Unión y una sexta parte de los ciudadanos de la Unión pasan sus vacaciones fuera de la UE¹⁸.

dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección».

¹³ Art. 46 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000: «Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado».

¹⁴ Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE.

¹⁵ La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado se modifica por la Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación.

¹⁶ Artículos 4 y 6 Directiva (UE) 2015/637.

¹⁷ Art. 5 Directiva (UE) 2015/637.

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION. «EU consular protection rules: better protection for European citizens abroad». 20 abril 2015. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4803_en.htm Fecha de consulta: 07/02/2019.

Para algunos autores¹⁹, la protección de ciudadanos UE no representados no sería protección diplomática, ni tampoco protección consular en sentido estricto, sino más bien un supuesto de protección por afinidad²⁰.

Situaciones de emergencia consular

Unos 2,5 millones de españoles residen habitualmente en el extranjero y otros 15 millones de españoles se desplazan cada año al extranjero²¹.

Una emergencia consular es «una primera respuesta consular a una situación de desprotección sobrevenida en el extranjero. Incluye el apoyo a familiares y allegados, en su caso, de los españoles afectados»²².

Se pueden producir emergencias colectivas o individuales. Las emergencias colectivas más comunes suelen suceder por atentados terroristas, desastres naturales, siniestros y accidentes aéreos y terrestres. Las emergencias individuales más frecuentes son las de convertirse en víctima de un delito, fallecimiento, accidente o enfermedades graves, desapariciones, secuestros, detención y retenciones en frontera²³.

En 2017 se atendieron más de 21.000 casos²⁴ de emergencias colectivas e individuales, con un elevado crecimiento respecto a 2016, cuando sucedieron algo más de 200 casos²⁵. Anteriormente, en 2015, se registraron 397 casos²⁶. Esas cifras solo incluyen las situaciones de emergencias atendidas por la Unidad de Emergencias Consular, pero no las gestionadas directamente por las embajadas y los consulados a través de sus servicios de emergencias.

¹⁹ CRESPO NAVARRO, E. «La protección por afinidad de los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55. 2016, p. 1063.

²⁰ Protección por afinidad: aquella ejercida por «los sujetos de derecho internacional respecto de las personas, con independencia de su nacionalidad, movidos en parte por consideraciones humanitarias, pero también por la existencia de algún tipo de vinculación especial distinta de la nacionalidad [...] sirve de base para otorgar al particular una protección muy similar a la protección y asistencia consular tradicionalmente reservadas a los nacionales». CRESPO. 2016, p. 1024.

²¹ SANMARTÍN, O. R. «Seis españolas víctimas de violencia de género fueron repatriadas durante 2017 con sus seis hijos». *El Mundo*. 15/01/2018. Disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2018/01/15/5a5ca42bca4741b5228b464e.html>. Fecha de consulta 26/01/2019.

²² GOBIERNO DE ESPAÑA. *Balance Actividad Consular 2017: Al servicio de los españoles en el exterior*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2018, p. 8.

²³ GOBIERNO DE ESPAÑA. 2018, *op. cit.*, p. 8.

²⁴ *Ibidem*, p. 8.

²⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2016*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. junio 2017, p. 79.

²⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2015*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. mayo 2016, p. 72.

Las misiones diplomáticas suelen elaborar planes de contingencia de evacuación relativos al área de su competencia. En nuestro país, cada año se revisa el plan de contingencia de las embajadas españolas tras un análisis de riesgos. Esos planes incorporan previsiones y pautas de actuación para grandes crisis y catástrofes. Eso se completa mediante la cooperación con las embajadas de otros miembros de la UE que resulta en la elaboración conjunta de un marco de actuación²⁷.

La normativa española señala que, cuando, por causa de conflicto civil o militar o de catástrofe natural, el «Ministerio de Asuntos Exteriores considere que se dan en un país o zona geográfica las condiciones que aconsejan la especial protección o la salida de dicho país o zona de los españoles que allí se encuentran, lo pondrá en conocimiento de las oficinas consulares o secciones consulares de las embajadas correspondientes, que se encargarán de transmitir a los nacionales la recomendación del Ministerio [...]. En estas circunstancias y cuando un español decida seguir esta recomendación, la autoridad competente podrá autorizar que se concedan las ayudas necesarias para facilitar la protección necesaria, la salida o evacuación, bien a España o bien a un tercer país, dependiendo de las circunstancias concretas de la situación que justifica la evacuación»²⁸.

²⁷ GOBIERNO DE ESPAÑA. 2018, *op. cit.*, p. 10.

²⁸ Art. 6 Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero.

Principales situaciones de emergencia consular en 2017, 2016 y 2015	
2017	<p>Huracán Irma en Saint-Martin²⁹.</p> <p>Atentados terroristas en Londres, Mánchester Arena, Estocolmo, París, Roma y Turquía.</p> <p>Terremotos en México.</p> <p>Accidentes de carretera en India y Namibia.</p> <p>Erupción de volcán en Bali.</p>
2016	<p>Terremoto en Nueva Zelanda.</p> <p>Terremoto en Italia</p> <p>Huracán Matthew.</p> <p>Atentados en Malasia, Múnich y Orlando (EE. UU.).</p> <p>Nuevo brote de ébola.</p>
2015	<p>Ataque terrorista en Museo del Bardo de Túnez.</p> <p>Accidente del vuelo Germanwings.</p> <p>Atentados de París.</p> <p>Terremoto en Nepal³⁰.</p>

Tabla 1. Principales situaciones de emergencia consular en 2017, 2016 y 2015
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España

España cuenta con 181 oficinas consulares, entre consulados y secciones consulares en embajadas³¹, que forman parte del Servicio Exterior del Estado³². Dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC) dedicada a las situaciones de emergencia consular destacan dos órganos: la Unidad de Emergencia Consular y el grupo de emergencia consular.

²⁹ Evacuación en avión militar de 30 personas españolas y de otras nacionalidades no UE.

³⁰ Evacuaciones por avión militar de un centenar de españoles; 564 afectados.

³¹ GOBIERNO DE ESPAÑA. 2018, *op. cit.*, p. 2.

³² El Servicio Exterior del Estado se rige en todo lo concerniente a su composición, organización, funciones, integración y personal por la Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado y su normativa de desarrollo y, supletoriamente, por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 80 Ley 40/2015).

La Unidad de Emergencia Consular (UEC) es la división encargada de coordinar y seguir las actuaciones de protección y asistencia consular del MAEC en situaciones de emergencia. La UEC depende de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares. Esta Dirección General tiene entre sus competencias la «gestión de emergencias y situaciones de crisis que afectan a los españoles en el exterior»³³.

La UEC desempeña funciones de prevención de posibles incidentes mediante la tramitación de las recomendaciones de viaje y la gestión del registro de viajeros. Aparte, realiza labores de planeamiento de respuesta a crisis graves, elaborando los planes de concentración de las misiones diplomáticas y supervisando los inventarios de materiales de emergencia³⁴.

A través de la sala de crisis, la UEC se ocupa de gestionar las grandes emergencias consulares y humanitarias como «accidentes aéreos, terrestres o cualquier tipo de desastres naturales que asimismo afecten o puedan afectar a los españoles en el exterior en estrecho contacto con el resto de la Administración»³⁵.

Por otro lado, el grupo de emergencia consular está dedicado a garantizar la asistencia y protección de los ciudadanos españoles en el exterior. Integra un representante de la Secretaría de Estado de Comunicación y está presidido por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación. Se crea en el seno del Consejo de Política Exterior cuando se produce una situación de crisis bélica o de seguridad, desastre natural, emergencia sanitaria o alimentaria o de cualquier otra índole que requiera la coordinación de distintos órganos y organismos de la Administración General del Estado. Dicho grupo de emergencia se constituye cuando la situación no esté siendo gestionada por cualquier otro grupo o comisión con competencias específicas en la materia³⁶.

³³ Real Decreto 1271/2018, de 11 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y por el que se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, art. 21.

³⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA. Mayo 2016, *op. cit.*, pp. 68 y 72.

³⁵ *Ibidem*, p. 68.

³⁶ Art. 40 Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.

Operaciones de evacuación de no combatientes (NEO)

Ciertas situaciones de emergencia consular requieren trasladar ciudadanos nacionales que están en un país extranjero. Para conseguirlo, se diseñan las denominadas operaciones de evacuación de no combatientes o *Non-combatant Evacuation Operations (NEO)*.

La OTAN ofrece una definición en el NATO Standard AJP-3.4.2 EDITION A de 2013³⁷: Una operación NEO es aquella dirigida a trasladar a los no combatientes designados que estén amenazados en un país extranjero sin un lugar seguro. Ese traslado puede ser temporal o permanente, y un lugar seguro³⁸ puede estar situado en el mismo país³⁸.

El concepto de NEO está circunscrito al derecho de un Estado de usar la fuerza para proteger a sus nacionales en el extranjero. Es una práctica ampliamente aceptada internacionalmente³⁹.

En último término, las operaciones NEO son responsabilidad nacional, aunque pueden ser unilaterales o multilaterales; además de tener implicaciones políticas, humanitarias y militares. Generalmente suponen la inserción rápida de la fuerza, la ocupación temporal y el mantenimiento de posiciones clave, como centros de control de evacuación, puntos de concentración y lugares de embarque, y la retirada tras completar la evacuación⁴⁰.

Entre las principales características de las operaciones NEO destaca el alto grado de interrelación diplomático y militar. Las misiones diplomáticas son responsables de preparar los planes de evacuación para sus nacionales en el extranjero y de asegurar la protección de los evacuados. Las autoridades militares pueden asesorar a las misiones diplomáticas en la preparación e implantación de los planes de evacuación, pero solo son responsables de los aspectos militares⁴¹.

La urgencia es otra nota distintiva. Las situaciones de emergencia pueden evolucionar rápidamente y las operaciones NEO deben ejecutarse ágilmente para ser efectivas. Por otro lado, debido a la naturaleza eminentemente política de las NEO, el mando y control

³⁷ Entre los acuerdos de normalización OTAN (STANAG) implantados por España se encuentra el STANAG 2514 ED.2, que incluye NATO Standard AJP-3.4.2, Allied Joint Doctrine for Non-Combatant Evacuation Operations, Edition A Version 1». Mayo 2013.

³⁸ NATO. 2013, *op. cit.*, p. 1-1.

³⁹ THOMSON, A. W. R. «Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation». *Washington University Global Studies Law Review*, 11(3). 2012, p. 667.

⁴⁰ NATO. 2013, *op. cit.*, p. 1-1.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 1-2 – 1-3.

generalmente está situado al más alto nivel. La misión diplomática suele estar activamente involucrada en las operaciones y retener alguna forma de control sobre la evacuación de los nacionales⁴².

A nivel operativo, las operaciones NEO suelen desarrollarse en cuatro fases: preparatoria, preliminar, evacuación, y retirada. Pueden ser secuenciales, pero también solaparse. Las actividades principales de cada fase están resumidas en la tabla 2.

Fases de las operaciones de evacuación de no combatientes (NEO)	
Preparatoria	Incluye recopilar información militar, investigar en las bases de datos de lecciones aprendidas, reevaluar la disponibilidad de las misiones diplomáticas y los planes de contingencia militar, y otras tareas administrativas.
Preliminar	Destinada a identificar y asegurar las bases temporales para lanzar las fuerzas de evacuación antes de introducirlas en el país anfitrión y los puntos de evacuación, así como ayudar a establecer el centro de control de evacuación. Si la NEO se produce en un entorno hostil, pueden requerirse operaciones de entrada por la fuerza.
Evacuación	Su objeto es la evacuación rápida y segura de las personas designadas facilitada por un ágil despliegue y retirada de fuerzas militares. Abarca tareas como asegurar puntos vitales en las rutas de evacuación, apoyar a los centros de recepción y al centro de control de evacuación, o proporcionar protección en lugares de embarque.
Retirada	La meta final es la evacuación segura de todas las personas designadas a un lugar seguro y la retirada de la fuerza, seguida de su recuperación para otras tareas. Antes de finalizar oficialmente la operación, debe elaborarse el informe sobre la misión y las lecciones aprendidas. Las autoridades consulares deben declarar cuándo la evacuación de sus nacionales designados ha terminado.

Tabla 2. Fases de las operaciones NEO. Fuente: Elaboración propia a partir de NATO, 2013⁴³

⁴² *Ibidem*, p. 1-3.

⁴³ NATO. 2013, *op. cit.*, pp. 5-1 – p. 5-5.

Las operaciones NEO suelen requerir la aprobación del Estado anfitrión, lo que constituiría una «intervención por invitación». Sin embargo, cuando se ha producido una ruptura del orden público y las autoridades gubernamentales se han derrumbado, o son incapaces o reacias a proteger a los extranjeros, las NEO se pueden llevar a cabo sin consentimiento del Estado anfitrión para garantizar la seguridad de los nacionales amenazados. Para que sean legítimas, en principio deberían estar limitadas a la evacuación de los nacionales en el extranjero, seguidas de una rápida retirada. Además pueden extenderse a evacuar a otros extranjeros amenazados. Una segunda limitación mantiene que solo puede usarse la fuerza razonablemente necesaria para proteger las vidas de las personas designadas, así como las del personal involucrado en la operación. En lo posible, deberían completarse sin un solo disparo. Sin embargo, el uso de fuerza letal puede estar justificado si las personas que están esperando a ser evacuadas son atacadas⁴⁴.

El entorno operativo en el que se desenvuelven las operaciones NEO se puede definir según la oposición potencial y el riesgo tanto para los evacuados como para las fuerzas que desarrollan la operación. La OTAN distingue tres tipos: permisivo, incierto y hostil.

El permisivo está caracterizado por la ausencia de resistencia o de acción hostil que pueda interferir en la evacuación. Es común en situaciones de emergencia tras desastres naturales o disturbios civiles. El Estado anfitrión permite la evacuación e incluso puede llegar a facilitarla. A menudo, es posible emplear medios de transporte como aeronaves o embarcaciones de líneas comerciales. Los recursos militares no suelen ser necesarios para proporcionar seguridad, pero pueden hacer falta para apoyo logístico. El personal militar evalúa constantemente la situación y elabora planes para posibles contingencias, incluyendo el paso a un entorno menos permisivo⁴⁵.

El entorno incierto es aquel en el que las autoridades gubernamentales del país anfitrión carecen de control total efectivo sobre el territorio y la población en el área, o bien cuando su capacidad para proporcionar seguridad es dudosa. Eso suele suceder tras una insurrección. En esos casos la planificación debe prever la posibilidad de escalado a un entorno hostil⁴⁶.

⁴⁴ RUYS. 2010, pp. 245-246.

⁴⁵ NATO. 2013, p. 1-4.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 1-4 – 1-5.

En un entorno hostil, las personas deben ser evacuadas bajo condiciones que van, desde el desorden civil o ataques terroristas, hasta un combate a gran escala. Suelen ocurrir cuando las autoridades civiles y militares del país anfitrión han perdido el control o han dejado de funcionar. Los evacuados potenciales pueden ser objetivos directos. En esas circunstancias la planificación debe cubrir una amplia variedad de contingencias. Aparte de las funciones habituales en las evacuaciones —embarque, transporte y asistencia médica—, puede ser necesario que la fuerza desplegada realice entradas por la fuerza, establezca perímetros defensivos, escolte convoyes, proporcione seguridad a embajadas y centros de recepción, y efectúe verificaciones sobre evacuados normalmente realizadas por personal de las misiones diplomáticas⁴⁷.

Cooperación multilateral y reparto de cargas

Las operaciones NEO de cierta magnitud, o desde lugares inconvenientes estratégicamente, pueden superar la capacidad de muchos Estados. Cada vez crecen más las expectativas de los ciudadanos sobre la seguridad absoluta, portátil y restaurada con prontitud. Además, los gobiernos han fomentado involuntariamente una sensación de obligación de salvaguardar a sus nacionales. A falta de un aumento de recursos, los gobiernos deberían limitar las expectativas antes de que las crisis demuestren que sus capacidades como proveedores de seguridad fuera del territorio soberano están restringidas⁴⁸.

Los Estados no están obligados a proporcionar seguridad en el extranjero a sus ciudadanos y cada vez más carecen de herramientas para restaurar la seguridad absoluta. La actual ambigüedad en las políticas occidentales de seguridad relacionadas con las NEO que alientan involuntariamente las expectativas carece de sentido estratégico⁴⁹.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 1-4.

⁴⁸ BOND, D. «How should the State manage the contemporary expectation of non-combatant evacuation operations». *RUSI Journal*, 161(5). 2016, p. 28.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 34.

Los Estados occidentales actualmente están adoptando la idea de respuestas multilaterales, debido al creciente aumento de personas designadas para ser evacuadas y al propio reconocimiento de que sus capacidades no son ilimitadas⁵⁰.

Un ejemplo de reparto de cargas es el *NEO Coordination Group (NCG)*, grupo informal del que España forma parte. El NCG, creado en el año 2000, se reúne dos veces al año para tratar el desarrollo doctrinal y la planificación operativa de todos los aspectos de las operaciones de evacuación en el mundo. Tiene carácter militar, pero existe una fuerte implicación consular de todos los países representados⁵¹. La mayoría de los miembros del NCG pertenecen a la OTAN o a la UE⁵².

En el ámbito europeo, cabe mencionar el mecanismo europeo de protección civil (EUCPM)⁵³. Este mecanismo puede utilizarse para proporcionar «apoyo de protección civil a la asistencia consular para los ciudadanos de la Unión en catástrofes en terceros países en caso de que lo soliciten las autoridades consulares de los Estados miembros afectados». Cubre la ayuda para la preparación o en respuesta inmediata a desastres — naturales o de origen humano— en Europa y en el mundo⁵⁴. Desde 2001, el EUCPM se ha activado más de 300 veces, dentro y fuera de la UE⁵⁵. De hecho, se ha usado en varias ocasiones para ayudar a coordinar y cofinanciar los costes de transporte en operaciones de evacuación⁵⁶.

Otra estrategia de reparto de cargas está relacionada con el reembolso de los gastos por asistencia en situaciones de emergencia consular. La legislación española establece que cuando el Gobierno «decida intervenir en operaciones de asistencia en el extranjero, que comporten la utilización de recursos presupuestarios del Estado, podrá exigir el

⁵⁰ *Ibidem*. p. 33.

⁵¹ SUTHERLAND, C. «Operation Deference: The multinational NEO Evacuation Coordination Cell Concept». *RUSI Journal*, 157(3). 2012, p. 16.

⁵² Actualmente, los miembros del NCG son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Canadá, Chipre, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Noruega y Reino Unido; tienen estatus de observadores Suecia y el Servicio Exterior de la UE. Fuente: GRÄFE, F. «Evakuierungsoperationen im Rahmen des nationalen Krisenmanagements». 05/02/2018, p. 26. Disponible en <https://gsp-sipo.de/html/Evakuierungsoperationen.pdf>. Fecha de consulta: 24/01/2019.

⁵³ Los participantes en el mecanismo europeo de protección civil son todos los Estados miembros de la UE, Islandia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía.

⁵⁴ Art. 16.7 Decisión 1313/2012/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativa a un mecanismo de protección civil de la Unión.

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION. *European Disaster Risk Management. ECHO Factsheet*. Enero 2018.

⁵⁶ Por ejemplo, Hungría evacuó por avión a 29 rumanos, 27 húngaros, 20 búlgaros, 8 alemanes, 6 checos y 6 personas de otras nacionalidades desde Trípoli (Libia) en 2011. Fuente: EUROPEAN COMMISSION. *EU to reinforce citizens' rights to consular protection and assistance in third countries*. 23 marzo 2011. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-355_en.htm. Fecha de consulta: 07/02/2019.

reembolso de la totalidad o parte de los mismos a quienes se hayan expuesto voluntariamente a riesgos sobre los que el Ministerio [...] informa en sus recomendaciones de viaje»⁵⁷.

La gestión de las recomendaciones de viaje oficiales es un elemento crucial de política consular⁵⁸. Algunos gobiernos, como el español, fomentan mensajes específicamente diseñados para reducir la ambigüedad y posibles reclamaciones.

Las recomendaciones de viaje⁵⁹ en el sitio web del MAEC recogen diversas advertencias: «cualquier decisión relativa a viajar, permanecer o abandonar un país corresponde, exclusivamente, al ciudadano» y «el viaje se realiza siempre por cuenta y riesgo del viajero». Por eso, se aconseja la contratación de un seguro de viaje que cubra los gastos que pudieran ocasionarse.

El registro de viajeros⁶⁰ del MAEC, de inscripción voluntaria, sigue esa misma línea de exención de responsabilidad por parte del Estado: «en todo caso, el viajero seguirá siendo responsable de actuar con la mayor diligencia posible para evitar situaciones de riesgo».

El reembolso de gastos también es aplicable a los ciudadanos UE no representados en terceros países que reciban asistencia consular por parte de España, en las mismas condiciones que un ciudadano español⁶¹. Ahora bien, la solidaridad y la cooperación mutua son de doble vía. Por un lado, el Estado español podrá solicitar el reembolso de los gastos ocasionados por toda la ayuda prestada a un ciudadano de la UE no representado y, en su caso, a sus familiares no ciudadanos de la Unión que lo acompañen. Por otro, se atenderán igualmente las solicitudes de reembolso de los gastos ocasionados por toda la ayuda prestada a españoles y, en su caso, a sus familiares no ciudadanos de la Unión que lo acompañen. El importe total de los gastos es proporcional y se divide entre el número de ciudadanos asistidos⁶².

⁵⁷ Art. 40.3 Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.

⁵⁸ BOND, p. 32.

⁵⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. «Recomendaciones de Viaje». Disponible en

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiViajasAlExtranjero/Paginas/RecomendacionesDeViaje.aspx>. Fecha de la consulta: 10/02/2019.

⁶⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. «Registro de Viajeros». Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiViajasAlExtranjero/Paginas/InscribeteEnElRegistroDeViajeros.aspx>. Fecha de consulta: 10/02/2019.

⁶¹ D. A. 19.^a 1. Ley 2/2014, de Acción y del Servicio Exterior del Estado.

⁶² D. A. 19.^a 3. Ley 2/2014.

En realidad, muchos gobiernos pueden cobrar por prestar servicios consulares, pero en la práctica no siempre lo hacen, porque suele considerarse una medida políticamente impopular⁶³.

Conclusiones

Los efectos de la globalización también están haciéndose notar en la función de los Estados para proporcionar seguridad a sus ciudadanos fuera de su territorio. Factores como el aumento de desplazamientos temporales y permanentes al extranjero y el crecimiento de desastres naturales y de origen humano están alterando la configuración de la asistencia y la protección a los nacionales en el exterior.

Las situaciones de emergencia consular se multiplican a la vez que se agrandan las expectativas de los ciudadanos sobre la seguridad transfronteriza. Así, los Estados están viéndose abocados a reforzar los mecanismos de respuesta ante emergencias consulares en un contexto de recursos restringidos.

Atentados terroristas, catástrofes naturales y accidentes aéreos y terrestres son las emergencias colectivas más comunes que afectan a los españoles en el exterior. Ciertas situaciones de emergencia consular pueden requerir el desarrollo de operaciones NEO, que implican el despliegue exterior de la fuerza para evacuar nacionales en el extranjero, cuando las circunstancias de inestabilidad en un país ponen en grave riesgo su vida o sus intereses. En dichas operaciones existe una fuerte interconexión entre autoridades diplomáticas y militares. Las misiones diplomáticas suelen participar activamente en las NEO y retener un cierto control sobre la evacuación de las personas designadas. Algunas operaciones NEO, debido a la magnitud de afectados o a que deben ejecutarse en lugares poco convenientes estratégicamente, suponen un gran desafío para muchos gobiernos.

El incremento de los potenciales beneficiarios, junto al propio reconocimiento de que sus capacidades son limitadas, está llevando a los Estados a recurrir a soluciones multilaterales y otras medidas de reparto de cargas. Entre ellas se encuentran las operaciones conjuntas en el seno de la OTAN, el *NEO Coordination Group* y el mecanismo europeo de protección civil. A esto hay que sumar legislaciones, como la

⁶³ BOND, 2016, p. 32.

española, que establecen la posibilidad de exigir el reembolso de gastos ocasionados en situaciones de emergencia consular por recibir asistencia en el extranjero.

Todas esas medidas podrían completarse con otras actuaciones; como, por ejemplo, rebajar las expectativas de los ciudadanos sobre la provisión perpetua de seguridad absoluta en el exterior por parte de su Estado de origen, mediante una política de comunicación clara que evite discursos ambiguos. Asimismo, se podrían potenciar los mecanismos de cooperación multilateral a nivel europeo e internacional, de manera que se maximicen las sinergias durante el desarrollo de las operaciones de evacuación. Igualmente cabe destacar la conveniencia de fomentar activamente la prevención de crisis y situaciones de emergencia para reducir la exposición a riesgos durante las estancias en el extranjero.

Eva Martín Ibáñez

Doctora por la Universidad Complutense de Madrid

**Agradecimientos a Ángel Gómez de Ágreda por sus acertados comentarios sobre la versión preliminar de este artículo.*