

# Claves de la política exterior española: octubre-diciembre 2013

Alejandro Barón

»» La política exterior española del último trimestre de 2013 ha girado principalmente en torno a cinco grandes temas: los coletazos del último desencuentro sobre Gibraltar; el escándalo generado tras la revelación del entramado de espionaje masivo creado y aplicado por la Agencia Nacional de Seguridad de Estados Unidos y que tuvo como objetivos a muchos de los supuestos aliados en el mundo; el cambio y fin de ciclo de las Cumbres Iberoamericanas hacia un nuevo formato; el complicado equilibrio entre expansión comercial y política exterior, que puede generar incoherencias; y la llamada “cuestión catalana”, que ha pasado de ser un problema nacional a uno internacional para el Gobierno de España.

## RESACA EN EL ESTRECHO

La resaca del episodio de tensión del último verano entre Madrid, Londres y la Roca se ha hecho notar en el otoño de 2013. Sin embargo, la dinámica de las relaciones mutuas ha cambiado. Si bien la tensión entre el Gobierno de España y el Gobierno de Reino Unido fue decreciendo una vez entrado el otoño, no participó de esa inercia el Gobierno del Peñón. El ministro principal gibraltareño ha demostrado una actitud beligerante hacia España, cuyo punto álgido fueron las declaraciones realizadas ante la Cuarta Comisión (de Política Especial y Descolonización) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) en el mes de octubre. En ellas denunció la existencia de una

## CLAVES

- El nivel de tensión del último verano entre Madrid, Londres y Gibraltar ha bajado en el otoño de 2013. España y Reino Unido han mostrado una nueva voluntad negociadora.
- La difusión de informaciones sobre el programa de espionaje masivo llevado a cabo por la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense ha generado malestar en España, pero sin consecuencias mayores para las relaciones entre Madrid y Washington.
- El debate sobre la posible independencia de Cataluña se agudiza en España y tiene crecientes repercusiones a nivel internacional.

»»»»» supuesta campaña de incitación al odio promovida por el Gobierno de España.

La posición de Fabian Picardo no concuerda con la voluntad negociadora que están siguiendo ambas España y Reino Unido. Precisamente en este clima de diálogo se enmarca el consenso logrado entre Madrid y Londres en la mencionada comisión de la ONU. Este acuerdo, en el que se encuentra un mayor aunque pequeño reconocimiento de las reivindicaciones que mantenía España sobre la Roca fue remitido a la Asamblea General de la ONU el 28 de octubre. En el texto se puntualiza que las pretensiones de los gibraltareños serán escuchadas por ambas partes sólo en caso de ser legítimas y conformes al Derecho Internacional (y no en cualquier caso, como antes), y se señala la discrepancia existente entre ambos Gobiernos sobre el formato del foro de diálogo mutuo. Mientras que Londres prefiere continuar con el Foro Tripartito, el Gobierno de España apuesta explícitamente por retomar un formato bilateral (al no reconocer al Gobierno de Gibraltar como interlocutor válido), o en su defecto, por ampliar la mesa a otros interesados o perjudicados (ver Claves de la Política Exterior española: junio-septiembre).

Por su parte, la Comisión Europea (CE) está actuando como vía de escape para ordenar algunos de los contenciosos existentes, sin perjuicio de que las partes implicadas se sienten a negociar de forma bilateral. La primera declaración importante emitida por la CE fue el dictamen sobre la legalidad del estricto control de fronteras ejercido por España en la verja desde el pasado verano, en la que reconoció la legitimidad de las actuaciones españolas en función de la legislación Schengen en vigor. En paralelo, y como resultado de la denuncia cursada en junio de 2012 por el Gobierno español, la CE está investigando el régimen fiscal gibraltareño por dos vías. Primero, por vía formal, al entrar a analizar a fondo las ventajas fiscales que Gibraltar negocia *ad hoc* con grandes compañías en posible contravención a las normas europeas sobre ayudas estatales; y en segundo lugar, en el marco de una investigación más general, por el bajo nivel de tributación personal y empresarial en Gibraltar.

Mientras tanto, los problemas persisten para los habitantes de la Bahía de Algeciras. Siguen las colas en la frontera de Gibraltar, así como los problemas para los pescadores de los municipios del Campo de Gibraltar. Los contactos bilaterales entre Madrid y Londres para definir un foro que dé salida a estos y otros contenciosos deberían intensificarse, si cabe, para producir resultados concretos en la primera mitad de 2014.

## EL OJO QUE TODO LO VE

Si el trimestre empezaba con la mirada puesta en el estrecho de Gibraltar, la filtración y difusión de informaciones sobre el programa de espionaje masivo PRISM llevado a cabo por la Agencia de Seguridad Nacional estadounidense (NSA, por sus siglas en inglés) ha generado otra crisis, esta vez en las relaciones entre España y Estados Unidos (EE. UU.) en lo que es un capítulo nacional de una crisis internacional de primer orden.

Tras negar durante el verano que España hubiera sido espiada, las primeras informaciones reveladas llevaron al Gobierno a concluir que la labor de recopilación y almacenamiento ilegal de datos llevada a cabo por la NSA se limitó sólo a un pequeño volumen de los llamados “metadatos” (los datos sobre datos) de ciudadanos españoles escogidos al azar. Sólo con esta conducta ya se hubiera conculcado la Ley Orgánica de Protección de Datos española, que obliga al propio Centro Nacional de Inteligencia español a tener una autorización judicial para poder recoger datos de particulares.

Sin embargo, según se reveló después, el volumen masivo de lo espiado, que se extendía también al contenido de las comunicaciones concretas, provocó sorpresa y malestar en el Gobierno español en medio de una gran indignación ciudadana. A esto contribuyó también la sospecha de que se haya podido espiar a algunos altos responsables públicos del país. Dicho malestar fue trasladado por el ministro de Asuntos Exteriores García-Margallo a James Costos, embajador de EE. UU. en España, con quien se entrevistó el 22 de octubre de 2013.

---

A pesar de ello, el Gobierno de España ha optado por condenas verbales y actos simbólicos, sin abogar por una respuesta en clave europea. Ciertamente, las relaciones bilaterales casi no se han visto afectadas, lo que fue evidente con la visita del Príncipe Felipe de Borbón a Estados Unidos en noviembre de 2013, la celebración en el mismo mes del XVIII Foro España-Estados Unidos en la ciudad californiana de Santa Bárbara y la visita de Mariano Rajoy a la Casa Blanca en enero de 2014.

### CUMBRE DE FIN DE CICLO

Es precisamente en América donde se produjo una de las fechas señaladas de cada año para la diplomacia española: la XXII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Panamá. España acudía al evento con un ánimo distinto al de 2012. Con la progresiva desaceleración del crecimiento económico en América

Latina y tras una cierta estabilización de la economía española, la balanza entre los participantes de ambos continentes estaba más equilibrada.

Los resultados de la cumbre fueron, una vez más, decepcionantes. La ausencia de 11 de los 19 presidentes latinoamericanos

y la falta de contenidos a tratar más allá de la pervivencia y formato de las propias cumbres la condenaron a un fracaso certificado de antemano. En cierto modo, la XXII Cumbre Iberoamericana – que tenía que ser la de la “renovación” – ha marcado el fin de ciclo y del formato actual de cumbres impulsado, promocionado y dirigido por España desde principios de los años noventa. La utilidad de la comunidad política iberoamericana ha sido puesta en cuestión en un mundo donde Brasil, México, Chile o Colombia pretenden con-

vertirse en actores influyentes, cada uno a su medida; y en un continente como América Latina, donde han proliferado una multiplicidad de construcciones regionales de distinto signo y significación política.

Con todo, sería un error enterrar el formato de cooperación político iberoamericano que tan buenos resultados ha dado para ambas orillas del Atlántico en los últimos 20 años. Es en interés de los participantes, no sólo de España, que los distintos miembros colaboren para incrementar el valor añadido de las cumbres y del sistema institucional que se ha creado. Un reequilibrio ya está en marcha, pero necesita ser profundizado. Por tanto, es posible que se lleve a cabo en dos etapas. La primera, casi completada, se centra en la reforma del sistema de cumbres. Se ha optado por celebrarlas de forma bienal, al pensar que el volumen de contenidos anual no era suficiente. Un elemento a tener en cuenta es que la creación del foro UE-CELAC se alternará con las Cumbres Iberoamericanas a partir de 2014, desafiando potencialmente el atractivo de una Comunidad Iberoamericana más restringida.

La segunda etapa ha de centrarse en acometer la reforma del organismo representativo de la comunidad política en ambas orillas, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), para asegurar su continuidad. El beneficio político, cultural y empresarial que la SEGIB genera es mucho mayor que el pequeño coste anual que supone para España, Portugal y los demás financiadores latinoamericanos, cuyo compromiso financiero pasará del 30 por ciento actual al 40 por ciento en 2015. Una buena muestra de ello es que alrededor de la XXII Cumbre se articularon distintos foros como el IX Encuentro de Empresarios al que asistieron más de 500 directivos de empresas iberoamericanas, el II Foro de Comunicación que reunió a líderes iberoamericanos del sector, y el VI Congreso Internacional de la Lengua Española. También cambiará la cara visible de la Secretaría, al marcharse el primer y único Secretario Iberoamericano hasta la fecha, Enrique Iglesias, que será previsiblemente sustituido por la costarricense Rebeca Grynspan.

**España  
busca continuar  
con su política  
comercial expansiva  
reforzando  
relaciones con  
una serie de socios  
emergentes**

»»»»» **EL MUNDO EMERGENTE TIENE  
SUS RIESGOS**

Siguiendo el ejemplo de otros países europeos, España busca continuar con su política comercial expansiva estableciendo o reforzando relaciones con una serie de socios emergentes, cuya bonanza económica podría ayudar a tirar del carro de la economía española. Esta tendencia se ha vuelto a repetir en el último trimestre. Ello se debe, en un plano más general, a la necesidad que tiene España de conseguir apoyo político entre una serie de actores regionales y globales para mejorar su posición internacional. Dicho esto, perseguir intereses económicos y políticos en un mundo poli-céntrico requiere un difícil balance entre diferentes aspectos de las relaciones exteriores de un país. La dificultad de llevar a cabo estos malabarismos puede dar pie a posiciones incómodas.

Ejemplo de ello es el apoyo incondicional brindado a la monarquía marroquí (reforzado con la visita del ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos en octubre de 2013) y al gobierno argelino, que encuentran difícil acomodo con la posición de apoyo firme a los cambios generados en los últimos años a raíz del estallido de la primavera árabe.

En este capítulo también se inscribe la reunión entre el ministro de Asuntos Exteriores ruso Serguei Lavrov y José Manuel García-Margallo el pasado 4 de diciembre. Aunque el encuentro se produjo en el marco de la reunión anual de la OTAN, fue una buena ocasión para el intercambio. Rusia es un activo que el Gobierno de España espera consolidar para apoyar la candidatura española al Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2015-2016. También es un terreno fértil para expandir el campo de acción de las empresas españolas, como demostró la visita encabezada por el Rey de España a Moscú en julio de 2012. Por otra parte, las relaciones bilaterales encallan en temas que van desde el apoyo verbal y material prestado por parte del Gobierno español a los rebeldes sirios, hasta la actual situación de confrontación política existente en Ucrania.

Otra muestra de la dificultad de mantener este balance se produjo en las relaciones con China, las que pasaron por un pico de tensión durante el mes de noviembre. Entonces, la Sala Cuarta de la Audiencia Nacional de España revocó un auto dictado por un magistrado en el cual se denegaba la investigación de posibles crímenes contra la humanidad en el Tibet, perpetrados por autoridades de la República Popular China entre los años 1971 y 2005 y denunciados por un ciudadano español de origen tibetano. La revocación del auto ha causado tensiones en las relaciones bilaterales, dado que se ha emitido una orden de detención contra varios ex-dirigentes del Partido Comunista Chino, entre ellos Jiang Zemin y Hu Jintao, ambos ex mandatarios del país.

No es la primera vez que el principio de jurisdicción universal consagrado en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y aplicado por algunos tribunales españoles (caso Pinochet, caso Scilingo) ha traído de cabeza a un ejecutivo español. En este caso, mientras España está persiguiendo una estrategia de expansión comercial en el gigante asiático para compensar una balanza en exceso desequilibrada, China busca nuevos territorios donde enfriar dinero caliente mediante inversiones, y diversificar sus carteras de bonos. Conviene recordar que China es ya el segundo tenedor – a nivel mundial – de bonos soberanos españoles, por detrás de Francia. Estando así las cosas, sólo una solución judicial en la que se decida no continuar con el proceso evitaría un empeoramiento de las relaciones.

**UN PROBLEMA (INTER)NACIONAL**

El análisis de la política exterior española hacia finales de 2013 tiene que incluir necesariamente un comentario a un tema que ha dominado el debate político durante todo el año, pero más especialmente en el último trimestre: los tiras y aflojas entre el Gobierno de España y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña presidido por Artur Mas. A pesar de que terceros países e instituciones europeas han declarado que se trata de un problema interno español, la cuestión de una posible inde-

pendencia de Cataluña ha afectado a España también en sus relaciones exteriores, máxime con la intención declarada por el Gobierno catalán de celebrar una consulta de autodeterminación el próximo día 9 de noviembre.

El primero en resaltar este aspecto ha sido el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación español quien alertó sobre las repercusiones de una posible independencia de Cataluña en el escenario internacional. Esta preocupación del ministro encuentra su fundamento no sólo en las intenciones, palabras e iniciativas expresadas desde el Gobierno catalán en sus relaciones políticas con el Gobierno español, sino sobre todo, en lo que ha sido denominado como la “internacionalización del conflicto”.

La interlocución directa que ha llevado a cabo el ejecutivo catalán con algunos Estados europeos ha sido especialmente molesta para el Gobierno de España, cuyo argumento base es que la facultad de establecer y mantener relaciones exteriores es estrictamente una competencia del Estado, como recoge el artículo 149.1.3 de la Constitución española. El artículo 97 también atribuye al gobierno la facultad de dirigir las relaciones exteriores. Según esta lógica, contestada por la Generalitat de Cataluña, toda acción exterior llevada a cabo por las diferentes Comunidades Autónomas es una delegación de competencias realizada por el gobierno a esa comunidad, pero no una capacidad propia.

En esta línea se inscribe el Proyecto de Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales aprobado en Consejo de Ministros el 25 de octubre de 2013, mediante el cual se pretende apuntalar la facultad única del Estado para refrendar este tipo de acuerdos internacionales, regulando también el estatus de las Comunidades Autónomas. Esto ha venido a añadirse a la oposición ya expresada por parte del Gobierno catalán contra al proyecto de Ley de Acción Exterior y Servicio Exterior (LAESE), que se encuentra actualmente en fase de enmiendas parlamentarias (ver boletín anterior). En todo caso, la progresiva creación de estructuras para promocionar las relaciones exteriores de

Cataluña (DiploCat) y la voluntad del Gobierno catalán de elaborar su propia Ley de Acción Exterior para replicar a la LAESE auguran tensiones entre el gobierno estatal y el autonómico durante 2014.

## CONCLUSIÓN

2014 es el año de mitad de legislatura. Un buen momento para hacer balance y analizar qué funciona y qué no, y así encontrar un equilibrio en materia exterior sobre prioridades y recursos. De momento, la aprobación de la LAESE y la Ley Orgánica que la desarrolle aportaría claridad, orden y fortaleza en la acción exterior, siempre que se apueste por un cierto consenso político sobre este tema. Más allá de las diferencias crecientes entre Cataluña y el Gobierno central, con una Marca España cuestionada por su utilidad, una cooperación al desarrollo bajo mínimos, y unas políticas de seguridad en pleno proceso de reforma, la acción exterior española pende de varios hilos finos para poder recoger frutos en 2014.

Entre los principales objetivos para 2014 están el apuntalar la consecución de un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2015-2016 y fomentar el papel de España como actor relevante en el Mediterráneo en la línea de lo expuesto en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en mayo de 2013. Por encima de estos objetivos estará el de profundizar las relaciones con varios países asiáticos y africanos para poder ampliar la principal reivindicación exterior de España en la actualidad: encontrar nuevos mercados para las empresas españolas.

*Alejandro Barón es investigador junior en FRIDE.*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)**  
**[www.fride.org](http://www.fride.org)**