

Claves de la política exterior española: enero-marzo 2014

Alejandro Barón

>> La política exterior española en los primeros meses de 2014 ha sido multifacética, sin que predomine ningún tema en particular. El año se ha iniciado dejando apuntes en cuanto a la redefinición estratégica de una política exterior española (PEE) que ha estado marcada por el *business as usual* en los últimos dos años. Esto no ha sido óbice para mantener una agenda diplomática intensa con momentos destacables, como la visita del Presidente del Gobierno Mariano Rajoy a Estados Unidos. Por otra parte, la crisis entre la empresa española Sacyr y el Gobierno de Panamá ha vuelto a poner de relieve la interconexión entre los asuntos económicos y los diplomáticos en la política exterior de España. Por último, Europa ha vuelto al radar de los grandes temas presentes en la PEE en el primer trimestre, por la mejora de los datos económicos sobre España y la crisis política en Europa oriental, que interesa a todos los Estados miembros.

ESPAÑA EN EL MUNDO: ¿REDEFINICIÓN ESTRATÉGICA?

En términos sustantivos, 2014 podría ser un año clave para la redefinición de la política exterior de España que, parafraseando al ministro de Asuntos Exteriores, se traduciría en la siguiente filosofía: más, mejor, con menos y en más sitios. En esta línea, think tanks españoles como ESADEgeo y el Real Instituto Elcano han lanzado a principios de año sendos estudios sobre dónde estará España en veinte años en el mapa ge-

CLAVES

- La llamada *Ley Margallo* es la primera de su estilo en España, y llena un vacío normativo y organizativo.
- En el ámbito diplomático, cabe señalar la visita de Mariano Rajoy a Estados Unidos y la gira del ministro Margallo por el sudeste asiático.
- En los últimos meses, el Gobierno ha buscado promocionar la recuperación económica del país para revitalizar la influencia política de España en Bruselas.

2

»»»»» opolítico global, y cómo conseguir que la PEE sea una política integral y de Estado, con objetivos determinados a largo plazo. Este trabajo prospectivo es saludable, fundiéndose con las recomendaciones que la Fundación FRIDE lleva realizando desde el nacimiento del Monitor de la Política Exterior Española. Ahora el balón está en el tejado del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), y del Gobierno en general, para poner en práctica esos cambios.

En este sentido, la aprobación de la Ley de Acción y Servicio Exterior (LAESE) es un primer paso a celebrar. Tras más de treinta borradores y siete enmiendas (promovidas por IU, ICV-EUiA, CHA; el grupo mixto; el PNV; el PSOE; y CiU), la llamada *Ley Margallo* es la primera de su estilo en la historia de España, que llena un vacío normativo y organizativo. Con todo, ello ha requerido cierta cintura política por parte de los impulsores del texto, que han aceptado renunciar a algunos de los puntos más controvertidos del borrador de ley. La cesión más notoria se refiere al control de la apertura de delegaciones autonómicas en el exterior, que seguirán teniendo facultad para establecerse fuera de España sin el consentimiento previo de la Administración General del Estado. Paralelamente, se ha dejado de lado la idea de crear un registro de viajes de cargos autonómicos, y sólo los altos cargos de las Comunidades Autónomas (CCAA) tendrán que informar, y no pedir permiso, para viajar al exterior cuando lo hagan por razones oficiales. También se ha descartado la integración de todo el personal no-diplomático destinado en el exterior bajo el mando de las embajadas, una medida a la cual se han opuesto ministerios como Economía y Hacienda. Otra novedad consistirá en la posibilidad de dirigir una carta al embajador cuando éste vaya a tomar posesión en destino, mediante la cual las CCAA podrán elevar peticiones y el Congreso podrá solicitar su comparecencia para informar sobre los objetivos de su misión.

Conceptualmente, la mayor novedad del texto se refiere a la obligación de elaborar una Estrategia de Acción Exterior (EAE) como complemento a la LAESE en un plazo de seis meses. Su elabora-

ción corresponderá al MAEC con la colaboración del resto de ministerios. La EAE definirá las prioridades y los objetivos de la PEE para cuatro años y también integrará –tras su valoración– las propuestas de actuación exterior por parte de los órganos constitucionales, las CCAA y las entidades locales. Por otro lado, en el terreno orgánico, la ley convierte al Consejo de Política Exterior en el instrumento de decisión sobre la ordenación de los medios que componen el servicio exterior del Estado. Otra novedad es que también se incluye la posibilidad de poder abrir misiones diplomáticas conjuntas con países de la Unión Europea (UE) o situar delegaciones españolas en las dependencias de las delegaciones de la UE en el extranjero para aprovechar las economías de escala.

Además de las cuestiones conceptuales y legislativas, se prevé una reorganización importante del MAEC en los próximos meses. Desde enero de 2013, se formalizaron nuevos nombramientos en Chile, Ghana, Indonesia, Países Bajos, Níger, Túnez, así como un nuevo Embajador Representante Permanente ante el Consejo de Europa, un Embajador Especial para la Diplomacia Digital y un Embajador Especial para los Asuntos del Mediterráneo. Además, es probable que se produzcan cambios durante la primavera-verano de 2014 en las embajadas de Albania, Andorra, Cabo Verde, Costa Rica, Dinamarca, Egipto, Filipinas, Hungría, Jamaica, Luxemburgo, Kuwait, Macedonia, Malasia, Catar, la República Democrática del Congo, Suiza y Turquía.

De cara a los ciudadanos, la principal novedad es la obligación de que los españoles abonen la asistencia prestada en el extranjero en caso de haberse expuesto voluntariamente a riesgos sobre los que el propio MAEC informe en sus recomendaciones de viaje.

Sin embargo, la LAESE no es el único cambio normativo de relevancia en la PEE en los primeros tres meses del año. Otras disposiciones de corte “interno” también han afectado al devenir de la PEE. Tal es el caso de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que cercena la llamada “*Justicia Universal*”, esto es, la competencia otor-

gada a los tribunales españoles para perseguir violaciones de derechos humanos y crímenes contra la humanidad independientemente del lugar donde se cometan y de la nacionalidad del supuesto autor. A partir de ahora, los casos en los que un tribunal español será competente en la materia se reducen a causas estrictamente tasadas. Esta reforma coincide temporalmente con el *caso Tibet* en la Audiencia Nacional, que ha generado ingentes presiones por parte del Gobierno chino ante su homólogo español. Numerosos observadores han identificado la voluntad de evitar complicaciones

con socios políticos y económicos —como China, precisamente— como la motivación principal para acometer esta reforma. También es de reseñar la instrucción que el MAEC ha proporcionado a las emba-

jadas españolas sobre la Ley de la Seguridad Ciudadana, con vistas a mitigar la controversia internacional suscitada por el carácter limitador y restrictivo del derecho de manifestación que plantea el texto de la ley.

2014 podría ser un año clave para la redefinición de la política exterior de España

UNA TUPIDA AGENDA DIPLOMÁTICA

Uno de los momentos de mayor éxito para el Gobierno en la presente legislatura a nivel internacional ha sido la primera visita oficial del presidente del Gobierno Mariano Rajoy a Estados Unidos en el mes de enero, durante la cual se reunió con el presidente Barack Obama. La buena sintonía mostrada por ambas partes se debe a varios factores. Entre ellos, destacan dos: la disposición por parte de los gobiernos anterior y actual de España a albergar a un contingente de *marines* americanos en Morón de la Frontera y cuatro destructores estadounidenses en la base de Rota; y en segundo lugar, la tenue respuesta española al escándalo de espionaje internacional destapado por el ex-trabajador de la NSA Edward Snowden.

El viaje del ministro de Exteriores al sudeste asiático es otro éxito a destacar. José Manuel García-Margallo visitó Filipinas, Vietnam y Malasia para cumplir un triple propósito: promocionar las empresas españolas, afianzar los vínculos políticos de España con estos países (en especial en lo que se refiere a la renovación de la Asociación Estratégica entre España y Vietnam) y visitar proyectos financiados por la cooperación española en Filipinas. Como señaló el ministro, estos países son clave para España de cara a construir unas relaciones duraderas con ASEAN.

Con respecto a América Latina, cabe señalar dos acontecimientos en particular: las tensiones alrededor de la ampliación del Canal de Panamá y el cambio de guardia en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

El año 2014 se inició con un conflicto entre una empresa española, Sacyr, y el Gobierno de Panamá. La disputa estalló en la arena pública el 1 de enero, cuando la constructora española, líder del consorcio GUPC (Grupo Unidos por el Canal de Panamá) encargado de las obras de ampliación del canal comunicó a la autoridad portuaria y al Gobierno panameños su negativa a continuar con la construcción ante el supuesto sobre coste de cerca de €1200 millones.

La implicación directa del Gobierno de Panamá en las negociaciones entre GUPC y la autoridad portuaria y la disposición del presidente del país, Ricardo Martinelli, de desplazarse a España e Italia para intentar aliviar la escalada de tensión llevó a que el conflicto adquiriera tintes políticos. En paralelo, la valoración del Gobierno español acerca de la posible repercusión del conflicto sobre la *Marca España*, llevó a que la ministra de Fomento Ana Pastor viajara a negociar a Panamá.

La relajación momentánea debida a la mediación política dejó paso a un endurecimiento de las posiciones respectivas a mediados de enero, que llevó a la ruptura de negociaciones y la suspensión de las obras a principios de febrero. Finalmente, el 20 de febrero se hizo público el compromiso

»»»»» mutuo de continuar las obras y financiar el sobrecoste a partes iguales, gracias a una inyección de capital que el Estado llevará a cabo en Sacyr a través de la empresa pública Cesce.

El apoyo a la actividad de las empresas españolas en el exterior continúa siendo uno de los ejes básicos de la PEE, aún más en América Latina, un continente tradicionalmente propicio a recibir inversiones españolas. Esto es todavía más cierto en el caso de las empresas constructoras, fuertemente golpeadas por la crisis del sector inmobiliario en España, y en un momento en el que otros países como Brasil (y también Rusia y algunos Estados africanos en rápido crecimiento) demuestran interés por el *know how* español en este sector en medio de un *boom* de su sector inmobiliario.

A mediados de febrero, comenzó el traspaso de funciones de Enrique Iglesias (primer y hasta ahora único secretario general desde la creación de la SEGIB en 2005) a Rebeca Grynspan, no sin disputas entre varios países miembros como México, Brasil, Perú o Colombia, empeñados en colocar un candidato afín. La SEGIB es un órgano que aglutina a 25 países de Europa y América Latina y asegura un canal constante de comunicación e interacción entre todos los países miembros de dicha comunidad cultural. A pesar de su reducido presupuesto y de la reciente decisión de celebrar las cumbres iberoamericanas de forma bienal a partir de la de este año (a celebrarse en Panamá), la SEGIB ha demostrado su utilidad en los últimos años. Con todo, la falta de seguimiento y aplicación de los acuerdos alcanzados en las cumbres y las disparidades en las cuotas de financiación de los diferentes miembros, costeadas mayormente por los países ibéricos, han causado roces entre los Estados miembros.

¿RECUPERAR TERRENO EN UNA EUROPA CONVULSA?

En Europa, el Gobierno de Mariano Rajoy ha buscado promocionar la recuperación económica

del país como una vía para revitalizar la influencia política española en Bruselas. El principal argumento esgrimido ha sido la supuesta efectividad de sus políticas económicas en un momento de debilidad de la Eurozona, que se encuentra inmersa en un fuerte debate interno acerca de sus recetas económicas. Así, el Gobierno ha hecho de la “inflexión” económica uno de sus ejes de comunicación en Europa, lo cual también será de utilidad a efectos internos durante la campaña electoral previa a los comicios al Parlamento Europeo del 25 de mayo. No obstante, no es oro todo lo que reluce. Las noticias económicas muestran un relativo estancamiento del crecimiento de las exportaciones por primera vez en los últimos años, lo cual puede sugerir que la recuperación económica de España podría tener pies de barro.

Por otro lado, España también ha buscado aumentar su papel como actor político y *hub* de infraestructuras en Europa, aprovechando la coyuntura actual de crisis entre Ucrania y Rusia. Las implicaciones energéticas de la pugna entre la UE y Moscú han hecho que países relativamente poco dependientes del gas de Europa oriental como España sean vistos como un activo para los demás socios de la UE. España no importa gas natural de Rusia. Aproximadamente el 85 por ciento del gas importado por España en 2013 no se hizo desde la UE o Eurasia, sino desde Argelia (alrededor del 50 por ciento) y otros proveedores como Nigeria, México, Noruega o Perú. Por ello, la baza que desea jugar el Gobierno es la de consolidarse como *hub* energético para afianzar su papel estratégico en Europa. Para ello se tendrían que fomentar las todavía deficientes interconexiones que existen entre España y Francia, lo cual debería recibir un empujón político, con una progresiva cohesión de la política energética común.

Por otro lado, la crisis en Ucrania que ha desembocado en la secesión de Crimea y la anexión de dicha península a Rusia ha ofrecido al Gobierno español un nuevo argumento para afianzar su discurso anti-independentista en la pugna actual con el gobierno regional de la Generalitat de Cataluña. El rechazo de buena parte de la comunidad in-

ternacional a la secesión de Crimea ha reforzado la oposición del Gobierno a las instancias independentistas, sumándose a la histórica postura española contraria al reconocimiento de la independencia de Kosovo.

CONCLUSIÓN

La aprobación de la LAESE es un éxito para el Gobierno y para la cúpula del Ministerio de Exteriores. A pesar de la controversia política suscitada entre Gobierno y oposición y de sus fallos, el texto puede aportar un sentido del desempeño y unicidad importante a la PEE. Esta es una señal relevante en un año en el que el presupuesto total del MAEC se ha reducido casi un 8 por ciento, con el Ministerio de Hacienda asumiendo competencias paulatinas en materia de cooperación y con la partidas destinadas a seguridad en contención (al margen de los créditos extraordinarios que puedan otorgarse), a pesar del recientemente anunciado despliegue de tropas españolas en la República Centroafricana.

El nuevo escenario de recuperación económica promocionado por el Gobierno parece haber impulsado relativamente la imagen internacional de España. A raíz de esto, además de encontrar nuevas regiones donde la expansión comercial de la empresa española pudiera prosperar, se debería aprovechar la relativa tracción de la economía para recuperar la importancia de la diplomacia y de la cooperación como fundamentos de la acción exterior del Estado para actuar en todos aquellos asuntos en los que España deba participar como actor o mediador.

Alejandro Barón es investigador junior en FRIDE.

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org