

Claves de la política exterior española: abril-junio 2014

Alejandro Barón

»» En la primavera de 2014 se produjo un hecho de importancia histórica en España: la abdicación de Juan Carlos I de Borbón, la cual tiene consecuencias en la política exterior española (PEE). A pesar de que el monarca no ha ejercido responsabilidades políticas de gobierno, el estilo de Juan Carlos I ha moldeado la PEE en los últimos cuarenta años. Entre los últimos actos de su reinado se destacan tres viajes al Golfo Pérsico entre abril y junio, lo cual se enmarca en el nuevo mapa de la política comercial y de inversiones españolas en el exterior. Asimismo, también hay que destacar la recomposición del listado de puestos ocupados por españoles en la Unión Europea (UE) a raíz del dominó generado por las elecciones europeas, factor que puede tener incidencia en el futuro peso de España en la política europea.

EL REY ABDICA, ¡VIVA EL REY!

La abdicación de Juan Carlos I (JC I) el 2 de junio ha marcado el fin de una era de la política exterior española (PEE), al menos en las formas. El ya ex-monarca ejerció durante casi cuarenta años su papel de facilitador a través de una agenda bien surtida de contactos. Al margen del debate sobre la forma de Estado en España, una mirada hacia atrás nos indica que JC I contribuyó a profundizar las prioridades geográficas y conceptuales de la PEE establecidas en la época tardo franquista. Éstas se mantuvieron con algunos cambios durante la renovada democracia en España. Las más

CLAVES

- El principal desafío de Felipe VI en política exterior se encuentra en el cultivo de incipientes asociaciones clave, en particular, con países emergentes.
- Los esfuerzos de la diplomacia económica se han concentrado en la Península Arábiga y el Norte de África, así como en Asia Central.
- Además de designar el nuevo comisario español en Bruselas, el Gobierno de España promueve al ministro de Economía, Luis de Guindos, para ocupar el puesto de presidente del Eurogrupo.

»»»» notorias son la convergencia con la Comunidad Europea, impulsada durante la transición y los primeros años ochenta, el atlantismo y el aumento de la presencia diplomática y comercial en Oriente Medio y el Norte de África y en América Latina. Sin embargo, JC I también abrió nuevos caminos, como el Lejano Oriente en los setenta, y Asia Central en los noventa. En los últimos tres años, los recortes presupuestarios en los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y en el de Defensa han llevado a la PEE a una reorientación material que ha aminorado las relaciones políticas, en defensa y en desarrollo en pro de la diplomacia económica, como venimos reflejando en los monitores de política exterior española de FRIDE.

Habida cuenta de estos cambios debido a la difícil coyuntura económica actual, surgen dos preguntas en aras de identificar el papel del nuevo rey en materia de política exterior. En primer lugar, ¿cuáles son las funciones del rey de España en este campo? Según la Constitución Española, el rey de España “*asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica*”. Ello incluye, entre otras, tres prerrogativas básicas: primero, acreditar a los embajadores tras su designación por el MAEC; segundo, manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados; y tercero, mediante previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz. El rey de España tiene por tanto importantes funciones en materia de política exterior, siendo su figura simbólica esencial y también como punto de unión en el funcionamiento de unas instituciones fragmentadas de cara al exterior. Esta función simbólica de “primer embajador” acompaña la tarea política del gobierno de turno y tiene una gran dosis de intangibilidad ligada a la persona que la ejerce. Por otro lado, de acuerdo con la propia Constitución, es impensable que jefe del Estado (rey) y jefe del Gobierno (presidente del Gobierno) puedan mantener posiciones y actuaciones en sentidos divergentes en la escena internacional.

En segundo lugar, ¿qué podemos esperar de Felipe VI como monarca en política exterior? En

principio, no habrá grandes cambios, aunque todavía es pronto para emitir un juicio. Es probable que la marca personal del nuevo rey se haga en las formas. Felipe VI tiene una formación y un carácter muy distintos a los de su padre, cuya concepción personalista de las relaciones con sus interlocutores convertía la actividad de la jefatura del Estado en el exterior en una cuestión muy ligada a su persona. Por tanto, Felipe VI será seguramente un rey menos inclinado hacia el *charme* y más hacia el profesionalismo en un mundo en el que las relaciones internacionales se rigen más por los intereses que por las afinidades.

El principal desafío de Felipe VI en política exterior se encuentra precisamente en el cultivo de incipientes asociaciones clave. Esta es la semilla de capital humano que podría propiciar una profundización en las relaciones diplomáticas y comerciales españolas con terceros países. Por ello, sería conveniente que el nuevo rey empezara por fortalecer los contactos bilaterales con los países asiáticos, y en particular, con los países de la ASEAN. Indonesia en particular presenta unas características y una evolución óptima para acoger nuevas inversiones españolas y servir de puente con un entorno pujante; no en vano cuarenta grandes empresas españolas operan ya en el archipiélago. África es otra importante región en la que profundizar lazos a partir de los ya existentes, como ocurre con Nigeria y Angola, países especialmente atractivos por su riqueza en hidrocarburos y su necesidad de infraestructuras. De momento, las primeras visitas al exterior del nuevo monarca se produjeron al Vaticano y Portugal (finales de junio) y seguirán en Marruecos (julio), en el intento de marcar una línea de continuidad en términos políticos y de imagen con su predecesor.

SE BUSCA CONTRATO

Si la diplomacia económica ha sido la tendencia dominante en los últimos dos años, los movimientos en ese sentido en los últimos tres meses han sido más notorios que en otros períodos y se han concentrado en varias regiones estratégicas. Tras la visita de José Manuel García-Margallo por

el sudeste asiático en el mes de marzo (como mencionamos en el anterior boletín de PEE), los esfuerzos de la diplomacia económica esta vez han aumentado en la Península Arábiga y el Norte de África así como en Asia Central, debido al nuevo mapeo empresarial que pretende promocionar el Gobierno en el exterior.

España es ya el primer socio comercial de Argelia, y es imprescindible como receptor de sus exportaciones de gas hacia Europa. Dada la situación de algunos Estados miembros de la UE altamente dependientes del gas ruso, García-Margallo buscó afianzar en Argel en el mes de abril unos lazos necesarios para diversificar la cartera de importaciones gasíferas europeas. También existe una creciente presencia de empresas de construc-

ción españolas en suelo argelino. En ese mismo mes, el ministro español se desplazó asimismo a Azerbaiyán y Uzbekistán para participar en foros empresariales bilaterales. Ambos países, ricos en hidrocarburos, están a la búsqueda de *know-how* en materia de infraestructuras e ingeniería a varios ni-

veles. Mediante una fórmula que pueda incluir tanto intercambios privados como reutilización de bienes de titularidad pública o asesoramiento, España podría buscar replicar la relación comercial que tiene con otra república post-soviética como es Kazajstán. Con este fin se estudia una posible apertura de embajadas (o de representaciones de otro tipo posiblemente integradas en delegaciones de la UE) en Bakú y quizás con menos probabilidades, en Tashkent.

En la Península Arábiga, la actividad del ministro se concentró en tres viajes, que esta vez contaron con la participación del monarca Juan Carlos I (antes de su abdicación) para dar mayor peso político. El objetivo era visitar todos los países que

forman el Consejo para la Cooperación del Golfo. Una delegación española integrada por el rey, cuatro ministros, dos secretarios de Estado y quince empresarios visitó Abu Dabi y Kuwait en el mes de abril. La composición no fue casual. En Abu Dabi, el principal proyecto en liza es la construcción del metro de la capital, así como otros en materia de salud, gestión de residuos y aguas, y los dos museos de talla mundial que planea construir el Emirato. Por su parte, la empresa pública Navantia desea vender 13 barcos a la armada de los Emiratos Árabes Unidos. En Kuwait también interesan los mismos sectores, así como los contratos en materia de gestión aeroportuaria, prioritarios en ambos países. De hecho, dos empresas públicas españolas (Ineco y Aena) se encargarán de la explotación de la nueva terminal del aeropuerto internacional de Abu Dhabi. Esta delegación ampliada repitió viaje en un segundo momento a finales de abril y principios de mayo en Omán y Bahréin. Omán desea expandir su red ferroviaria y construir plantas desalinizadoras, así como ampliar el puerto de Duqm. Por otra parte, los intentos por internacionalizar la empresa española han llegado también a la red de Paradores Nacionales, que asesorará al Gobierno omaní en la creación de una red de hoteles históricos a través de una red de franquicias. Bahréin también quiere desarrollar su sector turístico, y por ello se ha interesado por la exitosa experiencia española en este campo.

En mayo se produjo una visita a Arabia Saudí, en la que participaron tres ministros, tres secretarios de Estado y diez empresarios, así como Juan Carlos I. La buena relación entre éste y la Casa de Saud pudo haber sido de ayuda en la concesión del "AVE del desierto" entre La Meca y Medina en 2011, así como en la adjudicación del metro de Riad a otra empresa española. En el futuro interesan también otras licitaciones en materia de infraestructuras, depuradoras, transportes y gestión portuaria.

Sin embargo, las autoridades españolas tendrán que hilar fino si desean profundizar la relación con Arabia Saudí y otros países del Golfo, ya que todo apunta a que el actual ejecutivo desea recu-

Las autoridades españolas tendrán que hilar fino si desean profundizar la relación con Arabia Saudí y otros países del Golfo

»»»»» perar las antaño buenas relaciones con el Gobierno iraní, que se cortaron abruptamente en 2012 con la imposición de sanciones a la República Islámica. Así lo anunció García-Margallo en Irán en marzo de este año, y la visita del ministro de Asuntos Exteriores iraní a España prevista para mayo se truncó sólo a última hora. Irán, Arabia Saudí y Catar presentan enconadas posiciones con *proxys* en varios escenarios regionales como Siria, Irak o Bahréin, y un paso en falso con Irán podría socavar la creciente presencia política y empresarial de España en el reino saudí. Mientras que Irán era el segundo mayor proveedor de petróleo a España tras Rusia en 2012, Arabia Saudí se hizo con esa posición en 2013. Además, las exportaciones de armamento ligero español hacia ambos países son habituales desde hace varios años (aunque también quedaron prohibidas con Irán por el embargo de 2012), con las consecuentes críticas por parte de la sociedad civil española. Una parte de la sociedad civil ha sido también especialmente crítica con la idea de seguir ahondando en relaciones diplomáticas y comerciales con países cuyo desempeño en materia de derechos humanos y democracia está lejos de los estándares occidentales. El único viaje que ha quedado pendiente ha sido el que tenía que producirse a Catar, pospuestos *sine die* por la abdicación de Juan Carlos I.

En el mes de junio, el ministro de Asuntos Exteriores efectuó otro viaje de refuerzo de lazos bilaterales, esta vez a Marruecos. Allí, García-Margallo honró la costumbre que él mismo ha instaurado de visitar el país alauí al menos una vez cada año. En esta ocasión, al margen de facilitar un incremento en los contactos empresariales entre ambos países, un tema imprescindible sobre la mesa era la negociación sobre el Tratado de Pesca bilateral entre la UE y Marruecos. Este acuerdo se encuentra bloqueado por la parte marroquí, que reclama de otro lado mejores condiciones de acceso al mercado europeo para sus frutas y hortalizas. También se produjo la firma del nuevo Marco de Asociación País que regulará las relaciones en materia de cooperación al desarrollo España-Marruecos hasta 2016. Además, García-Margallo aprovechó la ocasión para preparar la visita del nuevo rey Felipe VI a tierras marroquíes, que se producirá previsi-

blemente en julio. Que Marruecos sea el primer destino del nuevo rey fuera de Europa revela un marcado interés por continuar las buenas relaciones existentes entre Mohammed VI (y su padre) con Juan Carlos I.

EUROPA, HOMBRES E IDEAS

El cambio acontecido en Europa durante la primavera resulta relevante para España. Más allá de que las pasadas elecciones europeas trajeran novedades en el mapa electoral español y, por tanto, en la afiliación ideológica de los europarlamentarios, también supondrán una recomposición de la presencia española a nivel político en la UE. En este sentido, el puesto más importante en juego para el Gobierno en Europa es el futuro comisario de España en Bruselas, que se conocerá probablemente a inicios del otoño. Aunque le corresponderá un comisario por norma, tres variables son fundamentales para ganar un peso importante en la nueva Comisión: afinidad del nuevo comisario con el gobierno nacional, prestigio de la persona elegida y, sobre todo, la cartera que se obtenga. Las dos primeras condiciones deberían de ser más sencillas de alcanzar que la tercera, que requerirá de negociaciones. De momento, Miguel Arias-Cañete (PP), principal candidato, podría contar con oponentes a la hora de ser ratificado en el nuevo Parlamento Europeo (PE), que cuenta con esta potestad para el nombramiento final.

En el nuevo PE, varios diputados españoles han conseguido importantes cargos. Ramón Luis Valcárcel (PP) fue nombrado vicepresidente de la cámara, Iratxe García Pérez (PSOE) presidenta de la comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género y por su parte, la cabeza de lista del PSOE, Elena Valenciano, presidirá el Comité de Derechos Humanos. Mención aparte merece Pablo Iglesias Turrión, líder del emergente partido Podemos, que fue candidato de la Izquierda Unida Europea a presidir el PE pero luego no repitió como líder de su grupo político.

En la UE, otros dos puestos importantes también han de ser renovados, aunque a niveles y

por motivos distintos. En primer lugar, el del presidente del Eurogrupo, que quedará libre al terminar el mandato del actual presidente Jeroen Dijsselbloem. A pesar de los esfuerzos realizados por el presidente del Gobierno Mariano Rajoy para que el ministro de Economía Luis de Guindos consiguiera este puesto, las quinielas siguen siendo inciertas y los rumores no son claros a la hora de delimitar posibles resultados con claridad. Un potente comisario en línea con los objetivos del Gobierno y la presidencia del Eurogrupo supondrían un espaldarazo para el actual ejecutivo y un aumento de la influencia política española en Bruselas y entre los socios de la Eurozona. En segundo lugar, el Gobierno tendrá que presentar a un nuevo miembro español al Consejo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), tras la dimisión de Magdalena Álvarez.

En cuanto a las prioridades del Gobierno español sobre la nueva agenda europea, destacan algunas aparte de una inversión para relanzar el crecimiento económico y el empleo. Entre ellas, se encuentran: el apoyo incondicional del Gobierno español al acuerdo comercial transatlántico entre Europa y Estados Unidos (*Transpacific Trade and Investment Partnership*, TTIP en sus siglas en inglés); y el interés por acometer una profundización de la política europea de energía, como ha declarado el ministro García-Margallo. Dicho esto, parece que el primer ministro italiano Matteo Renzi lleva actualmente la voz cantante en el sur de Europa, como acreditan los resultados electorales en Italia. En este sentido, el Gobierno de España seguirá aprovechando los intersticios del tira y afloja que pueda eventualmente existir entre otros líderes como Renzi y Merkel.

CONCLUSIÓN

La división geográfica señalada en este monitor responde a los intereses fijados por el Gobierno. Sin embargo desde un punto de vista temporal, algunos temas estarán sobre la mesa este verano. En primer lugar, no hay que descartar que se vuelvan a producir nuevas tensiones entre España y Gibraltar. Los problemas en la verja y en las aguas de la Bahía de Algeciras podrían, una vez más, ser noticia.

Otros temas también estarán sobre la mesa durante el período estival. En primer lugar, continuará la carrera por conseguir más apoyos a la candidatura española para el Consejo de Seguridad de la ONU, cuya votación está fijada, en principio, para el 14 y 15 de octubre. El Gobierno ha intentado apuntalar durante la primavera los votos de países africanos y también caribeños (incluida una visita de Mariano Rajoy a la cumbre del CARICOM). En Europa, como mencionado anteriormente, se tendrá que escrutar quién es el nuevo miembro español del nuevo colegio de Comisarios en Bruselas. Por último, cabe resaltar un tema del cual nos venimos ocupando en monitores anteriores: la Ley de Acción y Servicio Exterior. El Gobierno regional del País Vasco ha presentado un recurso de inconstitucionalidad por la “grave intromisión competencial” que supondría la esta norma respecto de sus atribuciones. Habrá un pronunciamiento del Tribunal Constitucional durante los próximos meses.

Alejandro Barón es investigador junior en FRIDE

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