

El Servicio Exterior Español. Una evaluación de la reforma del 2006.

Alberto Priego
Universidad Pontificia Comillas
UNISCI

Desde hace años el Estado está trabajando en la internacionalización de España debido a que buena parte de nuestro futuro económico depende esto. Junto a esta cuestión existen una serie de aspectos a nivel internacional que requieren que nuestro país busque una mayor presencia a nivel internacional como puede ser la propia globalización, los retos globales, la difuminación entre las fronteras de la seguridad interior y exterior. Este plan de internacionalización tuvo una primera fase a comienzos del siglo XXI en la que se crearon instituciones como Casa Asia, América, África, la Secretaría de Estado para la UE o el propio Instituto Cervantes. Esta primera fase que bien podría basarse en la denominada Nueva Diplomacia requería completarla con una segunda fase enmarcada dentro de la Vieja Diplomacia y por lo tanto fomento del Sector de Acción Exterior.

Así se buscó un complemento a la internacionalización proponiendo una reforma del anquilosado Servicio Exterior Español que aun hoy necesita adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales y a la propia evolución de España. Por ello, en el 2005 se elaboró un informe que acabo en un plan para reformar el servicio exterior¹.

El citado informe se justificaba a la luz de que:

1. España aspiraba a mantenerse entre las 8 economías más pujantes del planeta y para ello era fundamental mantener y potenciar nuestro sector exterior. Se calculaba que alrededor de 21 millones de puestos de trabajo dependían del exterior, sin contar con los 1.5 millones de españoles que viven en el extranjero.
2. España posee una de las lenguas más habladas del mundo y por ello, para mantener ese activo era necesario tener una presencia acorde a dicho patrimonio. De hecho, se pretendía utilizar y potenciar la imagen internacional de la “Marca España” como activo para mejorar nuestra presencia global.
3. Hacerse eco de una “supuesta” demanda social para encaminar la política exterior española hacia unos fines solidarios que eran reclamados por la Sociedad Española.

Basándose en estas necesidades la Comisión Interministerial que desarrolló el informe propuso una reforma del servicio exterior basada en seis ejes

- | | |
|--------------------|-------------------------------------|
| 1. Coordinación | 4. Especialización |
| 2. Modernización | 5. Homogeneidad |
| 3. Profesionalidad | 6. Simplificación de procedimientos |

...que en total generaron más de 60 propuestas concretas entre las que pueden destacarse:

- a) Superar la escasa **planificación** de la acción exterior planteando Planes Conjuntos de Acción Exterior que contemplen objetivos a corto, medio y largo plazo.
- b) Avanzar en la **coordinación** potenciando el Consejo de Política Exterior.
- c) **Incrementar los medios** destinados al personal pero no sólo en cuanto a **cantidad** sino también en **calidad** ya que se plantea la necesidad de especialización geográfica y temática.
- d) Necesidad de dotarse de **instrumentos legales** que regule el Servicio Exterior como una rama singular de la Administración reconociendo así sus especiales características.

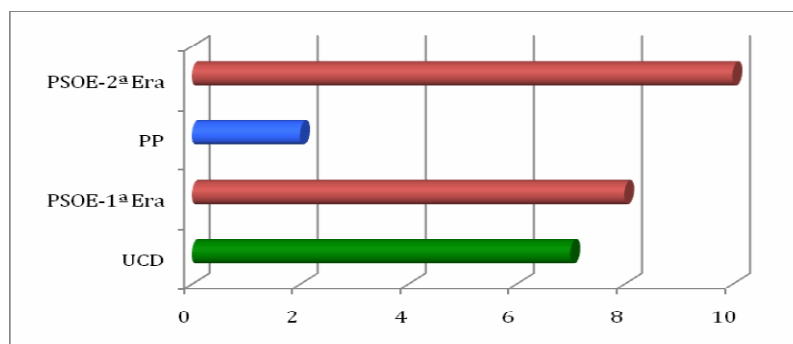
Este ambicioso y necesario programa por el que se trataba de dotar a España de un servicio exterior adecuado a su peso internacional debe ser evaluado para ver que puntos han sido alcanzados y cuales no así como incluir algunas otras ideas que a mi juicio deberían formar parte de la citada reforma.

- 1) La primera crítica es que se confunden niveles ya que algunas de las recomendaciones no están tan destinadas a la diplomacia o a la institución consular como a la política exterior, es decir órganos centrales con órganos exteriores. Esta crítica es especialmente aplicable a la propia coordinación como sobre todo a la planificación. En ambos casos no estaríamos hablando tanto de la diplomacia sino del policy-making a nivel de Ministerio de Asuntos Exteriores.

De hecho, si vamos concretamente a la coordinación vemos que dicho problema se da tanto a nivel de ministerios, como a nivel de departamentos en la propia misión como a nivel de los distintos entes administrativos. Por ello uno de los principales problemas señalados por el informe de 2005 están hoy por solventar.

- 2) El segundo de los puntos que merece ser criticado es el eje que se centra en la profesionalidad. Este aspecto choca frontalmente con el abuso del nombramiento de embajadores de carácter político ya que los dos gobiernos presididos por el Presidente Rodríguez Zapatero tienen el record de ser el gobierno democrático que más uso ha hecho de esta herramienta que choca frontalmente con la profesionalidad del servicio diplomático.

GRÁFICO 1: Nombramiento de Embajadores políticos en la democracia.



FUENTE: Pereira, Juan Carlos (Coord.) (2010): *La Política Exterior de España. De 1800 hasta hoy*. Ed. Ariel. Madrid pp. 248 y siguientes.

Llama la atención que haya sido el gobierno que más uso ha hecho de este sistema de nombramiento de embajadores sobre todo porque contrasta con este eje de la reforma del sector exterior señalado por el informe de 2005. Si bien es cierto que se ha intentado copiar el sistema norteamericano donde prima la profesionalización y la especialización –a pesar de algunos nombramientos políticos- en general se puede decir que el *Foreign Service* goza de estas características.

Además del incremento en cantidad de los embajadores políticos también hay que decir que estos han ocupado misiones diplomáticas de mayor importancia para España. Si bien el ejecutivo anterior nombró este tipo de figuras en misiones de un menor perfil como la de la OCDE, el ejecutivo de Rodríguez Zapatero ha copado con diplomáticos no profesionales misiones tan importantes como Turquía², Argentina³ o Santa Sede⁴.

- 3) Algunos de los elementos más negativos ha sido la ideologización del servicio diplomático y la aplicación de la memoria histórica a dicho cuerpo con la aprobación⁵. Llama la atención que se haya esperado a 2007 para “restaurar el honor” de los diplomáticos perseguidos por el Régimen de Franco. El Partido Popular llevó a cabo una acción similar pero con aquellos diplomáticos que salvaron a población judía de morir en campos de concentración.
- 4) A pesar de haber sido considerada como una de las prioridades para España, la reforma del sector exterior ha sufrido graves recortes en el año 2011. A pesar de los recortes, que se esperaban, una mejor distribución del gasto favorecería la consecución de los logros establecidos en el informe de 2005 como por ejemplo la proporción que aporta exteriores a la cooperación al desarrollo. Si bien mientras que en 2004 suponía un 19.8% del total en 2011 será el 48.9%. Quizás habría que encontrar otras soluciones antes que recortar de nuestras propias necesidades⁶ como puedan ser la no apertura de nuevas misiones o la supresión de la importante Secretaría de Estado para la UE.

A modo de conclusión debemos decir que aunque la introducción del debate de la reforma del servicio exterior e incluso la elaboración del informe debe ser evaluado de forma positiva aunque el resultado real de dicha reforma está lejos de las expectativas creadas con la iniciativa de 2005. La crisis económica, los obstáculos ideológicos y algunas barreras históricas han impedido llevar a cabo una verdadera reforma del Servicio Exterior Español.

Notas

¹ Ministerio de la Presidencia “Informe sobre la Reforma del Servicio Exterior Español” 20 junio de 2005.

² Joan Clos ex Alcalde de Barcelona y ex Ministro de Industria quien además está acreditado en Azerbaiyán en régimen de acreditación múltiple.

³ Rafael Estrella quien ha sido diputado del Partido Socialista Obrero Español

⁴ Francisco Vázquez exalcalde socialista de A Coruña

⁵ Ley 52/2007 de 26 de noviembre.

⁶ Ver “Presupuestos. El Congreso convalida la partida destinada a Exteriores para 2011” disponible en:

<http://www.periodistadigital.com/mundo/africa/2010/11/16/presupuestos-el-congreso-convalida-la-partida-destinada-a-exteriores-para-2011.shtml>