

REFORMA DEL SERVICIO EXTERIOR
Informe del Ministro de Asuntos Exteriores y de
Cooperación al Consejo de Ministros

INDICE

- 1. ANTECEDENTES Y NECESIDAD DE LA REFORMA**
- 2. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR**
- 3. VALOR DEL INFORME DE LA COMISIÓN
INTERMINISTERIAL**
- 4. HACIA UN NUEVO MODELO DE SERVICIO EXTERIOR**
- 5. PROPUESTAS: URGENTES, A CORTO PLAZO Y A MEDIO
PLAZO**
- 6. CONCLUSIÓN**

1. ANTECEDENTES Y NECESIDAD DE LA REFORMA.

España no tiene el Servicio Exterior que sus nuevas y legítimas ambiciones en la escena internacional requieren.

Esta afirmación no es gratuita; la comparten quienes son conscientes de los **importantes activos con que cuenta nuestro país para alcanzarlas**: España es la octava economía del mundo, cuenta con una de las pocas lenguas de proyección mundial hablada por más de 450 millones de personas y constituye una de las sociedades más dinámicas, solidarias y evolucionadas de los últimos tiempos.

Todos estos factores positivos pueden **reforzarse con un instrumento a su servicio capaz de aprovecharlos, potenciarlos y utilizarlos en favor de una estrategia exterior susceptible de extraerles la máxima eficacia, el mayor rendimiento y el más alto grado de transparencia y de respaldo social.**

Se propone el diseño de un nuevo modelo de Servicio Exterior que constituya un instrumento moderno, eficaz, flexible y coherente al servicio de la sociedad y de la estrategia exterior del país tanto en el plano político como económico.

La necesidad de abordar la reforma del Servicio Exterior es un problema aplazado desde hace décadas. Así ya entre 1983 y 1986 elaboró un Libro Blanco que señalaba un buen número de las disfunciones que hoy, de manera mucho más agravada, siguen lastrando la acción exterior española. El diagnóstico que entonces se hizo sólo se ha reflejado en medidas parciales y de alcance limitado.

Puede afirmarse que la reforma sigue siendo una asignatura pendiente de nuestra democracia.

Existe pues una necesidad inaplazable que se hace aún más evidente si tenemos en cuenta que el creciente papel de España como actor internacional comprometido con principios y valores así como con la promoción del multilateralismo eficaz.

La conciencia general de la vertiginosa transformación mundial, la proliferación de actores en la escena internacional, la globalización de nuestra economía, el impacto social y mediático de las crisis humanitarias y catástrofes naturales, el proyecto de la UE de desarrollar un Servicio Europeo de Acción Exterior, así como el protagonismo alcanzado por nuestra política exterior al impulsar y participar en iniciativas como la Alianza de Civilizaciones y la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, , conforman un marco de oportunidad indiscutible.

Este nuevo entorno del que el elemento más visible es el imparable proceso de globalización (económica, comercial, tecnológica, social, cultural...), se manifiesta igualmente en los profundos cambios que vive Europa o en la forma en que las Naciones Unidas tratan de adaptarse para atender sus compromisos y responder a las demandas del siglo XXI.

La reforma, por otra parte, es **un compromiso político incluido en el programa del Partido Socialista y reiterado por el Presidente en su discurso de investidura.**

2. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR.

La reforma debe **AUMENTAR LA EFICACIA DE NUESTRO Servicio Exterior para alcanzar siguientes objetivos:**

1.- **Aportar una definición clara de su misión:** promover, impulsar y proteger los valores, principios e intereses de España y de sus ciudadanos en el mundo, así como fijar objetivos concretos que permitan la evaluación de su grado de cumplimiento, dando primacía a la defensa de los Derechos Humanos.

2.- **Garantizar la protección y defensa de los españoles en el exterior,** incluyendo aquellos que se encuentren en situaciones de emergencia debido a conflictos o catástrofes naturales.

3.- **Asegurar y multiplicar la proyección económica exterior de España,** en estrecha cooperación con los agentes económicos y sociales con una apuesta decidida por la innovación como base de la competitividad en un mundo globalizado y la internacionalización de nuestras empresas. Esta dimensión económica deberá ser un elemento esencial de nuestra acción exterior, tanto en el plano bilateral como en el marco de la Unión Europea.

4.- **Potenciar la cooperación internacional** como objetivo prioritario de una acción exterior entendida como contribución de nuestro país al desarrollo y la lucha contra la pobreza, al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

5- Dar el máximo apoyo diplomático a la seguridad de nuestras fronteras nacionales y comunitarias, y **contribuir al flujo ordenado de las corrientes migratorias.**

6.- **Reforzar la legitimidad democrática de la acción exterior del Estado y el apoyo de la opinión pública,** asegurando el control democrático del Parlamento e incluyendo en la acción exterior del Estado a la diplomacia parlamentaria.

7.- **Diseñar y desplegar un nuevo mapa de nuestra presencia institucional en el exterior en sus aspectos diplomáticos, consulares, comerciales y de cooperación para el desarrollo**, buscando para ello el máximo consenso político.

8.- **Asegurar la máxima coordinación de todos los servicios que llevan a cabo acción exterior**, fortaleciendo al máximo los principios de "unidad de misión" y "unidad de acción" exterior.

9.- **Incorporar y vertebrar el papel de actores que son a la vez usuarios de y partícipes en la acción exterior del Estado**: además del Gobierno y el Parlamento y fruto de un detenido estudio las Comunidades Autónomas, los agentes sociales y económicos, los medios de comunicación y otros entes con acción exterior como, por ejemplo, RTVE internacional y Radio Exterior.

10.- **Ver reconocida la especificidad de la acción exterior** y, en consecuencia, diseñar procedimientos de actuación susceptibles de dotarla de la necesaria agilidad y eficiencia.

11.- Prever los recursos, humanos y materiales, necesarios para garantizar una **adecuada participación de España en el proyectado Servicio Europeo de Acción Exterior**.

12.- Promocionar una **mayor presencia de la mujer** en todos los ámbitos de la acción exterior.

13.- Impulsar la **presencia y difusión de las lenguas y culturas de España**.

14.- **Ser capaz de implicar, ilusionar y vencer resistencias al cambio**, sumando la complicidad de quienes por profesión o dedicación participan o contribuyen a la acción exterior del Estado.

Con el impulso a la Reforma del Servicio Exterior, el Gobierno tiene la oportunidad de liderar la reflexión nacional sobre la transformación mundial y nuestro papel y lugar en el mundo, incluyendo un despliegue que establezca la coherencia entre las ambiciones declaradas y la presencia exterior de España.

3. EL INFORME DE LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL.

El proceso de reforma se inició con la creación de la **Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior (Crisex)**, integrada por representantes de trece ministerios y presidida por un Embajador en misión especial. Su mandato fue "la elaboración de un informe que analice y evalúe la situación del Servicio Exterior y su adecuación a la realidad política, económica, institucional e internacional, y que incorpore, en su caso, propuestas de medidas de reforma organizativa, normativa y de medios para la mejora del Servicio Exterior y la realización eficiente de sus fines. En el plazo máximo de doce meses desde su constitución, la Comisión dará traslado de su informe al Gobierno, para la adopción, en su caso, de las medidas oportunas".

La Comisión emitió su informe dentro del plazo que se le había señalado.

El informe de la Comisión interministerial para la reforma integral del Servicio Exterior (Crisex) tiene la virtud de identificar sintéticamente las principales carencias y necesidades del Servicio Exterior del Estado y formular hasta setenta recomendaciones tendentes a subsanarlas: algunas, de hondo calado; otras, de mera racionalización de su actuación. Su carácter técnico servirá para que esas recomendaciones se sitúen en el marco de los objetivos políticos de la acción del Gobierno.

Como señala el Informe, **la calidad del servicio público prestado por el Servicio Exterior se ve afectada y condicionada por multitud de problemas** y circunstancias, entre los que cabe destacar:

- **Insuficiente planificación de la acción exterior,**

- **Necesidad de una mayor coordinación interministerial,**

- **Limitaciones presupuestarias:** el gasto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en acción exterior es, en términos porcentuales, sensiblemente inferior al de otros Estados de la Unión Europea, situándose por detrás de nosotros únicamente Portugal, la República Checa y Polonia.

- **Inadecuación de los procedimientos de la gestión de personal, administrativa y financiera a unidades de la Administración en el exterior** que, por su dimensión y por desarrollar sus actividades en un país extranjero, no siempre pueden cumplir las exigencias de unos procedimientos que han sido diseñados para su aplicación dentro de nuestras fronteras,

El Servicio Exterior desarrolla su actuación en el marco de tres ordenamientos jurídicos distintos: el internacional, el de cada uno de los Estados en que la lleva a cabo y el interno español. Esta multiplicidad y la ausencia de una normativa específica le impiden funcionar con agilidad, ya que los mecanismos de control burocratizan enormemente hasta los expedientes más triviales. Todo ello da lugar a ineficacias y a un uso ineficiente de los recursos disponibles, con el consiguiente coste adicional para el Estado.

Conviene tener presente que **el informe ha sido redactado por quince altos funcionarios de todos los Ministerios** que, en mayor o menor medida, llevan a cabo acción exterior. Cada una de las frases que lo conforman ha sido el resultado de negociación y consenso. Esta circunstancia lo ha dotado de una fuerza poco común, ya que **tiene el indudable valor de proporcionar al Gobierno una guía fiable para acometer la reforma del Servicio Exterior.**

Aún conteniendo propuestas necesarias, el informe avanza líneas de actuación que permitirían seguir profundizando en la reforma. La cuestión esencial de la unidad de acción del Estado en el exterior queda subrayada por la voluntad política del Gobierno de llevar a cabo lo enunciado por su Presidente en el debate de su investidura: **"un nuevo Servicio Exterior del Estado, potente y preparado para servir a España en un mundo globalizado"**.

4. HACIA UN NUEVO MODELO DE SERVICIO EXTERIOR.

El objetivo final de la reforma debería ser un nuevo Servicio Exterior del Estado: la reforma o reformas no constituyen fines en sí mismas, sino que deben hacer viable la acción política del Gobierno y la consecución de sus objetivos de política exterior. No vale conformarse con medidas parciales, por útiles que resulten; hay que llevarlas a cabo, sin duda, pero es necesario un fuerte impulso político que posibilite su integralidad, venciendo resistencias e inercias para movilizar a los actores sociales y a los medios de opinión.

La reforma debe acompañar el proceso de modernización y de proyección exterior de España del que son protagonistas tanto la Administración Pública como las empresas, las ONGs y otros actores de la sociedad civil.

No se trata de diseñar el Servicio Exterior con el que desearían contar uno, algunos o todos los Ministerios, sino el que necesitan el Estado español y la política exterior del Gobierno. Es decir, el que reclama una sociedad dinámica que cada vez se proyecta más hacia el exterior.

Ya tenemos una referencia útil para la definición de este nuevo modelo de Servicio Exterior. Se trata de la Representación Permanente ante la UE, una Misión diplomática compleja en la que funcionarios de muchos ministerios trabajan de manera coordinada y eficaz . A pesar de que también son necesarios algunos reajustes, la Representación Permanente nos ofrece numerosos elementos positivos y enseñanzas que conviene aplicar **al conjunto de la presencia española en el exterior**, tanto en las representaciones multilaterales (Naciones Unidas, organizaciones y agencias internacionales) como en las bilaterales.

El nuevo modelo del Servicio Exterior seguirá contando con los distintos Cuerpos Superiores de la Administración del Estado: Carrera Diplomática, Técnicos comerciales y Economistas del Estado, Inspectores de Trabajo y Seguridad social, Administradores civiles del Estado, Inspectores de Hacienda del Estado e Interventores y Auditores del Estado, Abogados del Estado, así como otros cuerpos de la Administración del Estado. Los funcionarios de los Cuerpos Superiores, garantizadas al tiempo la coordinación y la acción concertada, seguirán integrándose en las unidades en el exterior al frente de las diversas Consejerías sectoriales.

Asimismo, debería adoptarse un sistema flexible, capaz de integrar en la gestión de la política exterior y dar acceso a las propias representaciones diplomáticas a académicos y estudiantes, a lingüistas y otros profesionales que pueden aportar sus conocimientos como becarios o expertos en funciones concretas.

5. PROPUESTAS.

El compromiso de presentar un proyecto de ley de Reforma del Servicio Exterior en este periodo de sesiones supone para el Gobierno una gran oportunidad política de liderazgo y de responsabilidad para acercar aún más la política exterior a la sociedad española.

Para ello, **la mejor manera de delimitar el debate, influir decisivamente en los resultados y propiciar la viabilidad de los contenidos propuestos es enmarcar la reforma en un fuerte impulso político**, desde el ámbito declarativo al más alto nivel, proponiendo un proceso de debate y participación reglado y con plazos determinados.

Para acometer la reforma desde un punto de vista práctico habría que adoptar **tres paquetes de medidas inspiradas en las recomendaciones de la Comisión Interministerial, entre las que se podría mencionar:**

A) Medidas urgentes:

Adopción con carácter inmediato de un Real Decreto que permita la racionalización del Servicio Exterior con una serie de medidas de carácter urgente, adopción del Estatuto del Cooperante o Potenciación del Consejo de Política Exterior.

B) Medidas a corto plazo:

Una Ley marco del Servicio Exterior en 2006.

.

B) Otras medidas a medio plazo:

como por ejemplo una nueva Ley de Tratados que actualice la vigente regulación preconstitucional, que data de 1972.

6. CONCLUSIÓN

Es la primera vez que se aborda en profundidad una reforma integral del Servicio Exterior, que una Comisión interministerial adopta un texto plenamente consensuado y **que se propone oficialmente al Gobierno una iniciativa legislativa de tanto alcance como la Ley del Servicio Exterior y un Real Decreto de medidas urgentes para abordar problemas operativos concretos.**

También es la primera vez que hay tanta implicación en una reforma no sólo desde el punto de vista legislativo sino desde el político (Subcomisión ad hoc en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados) y social (implicación de agentes sociales que han intervenido y colaborado con la Comisión, lo cual dota de más fuerza al documento).

Nos encontramos al inicio de un proceso que contempla medidas urgentes, actuaciones a corto plazo –incluida la adopción, en 2006, de una Ley del Servicio Exterior, y acciones a medio plazo, que culminarían el conjunto del proceso de reforma para dotar a España del instrumento de acción exterior que demandan sus ambiciones y compromisos como actor en el mundo.

Se trata, en definitiva, de una **tarea que requiere un decidido impulso político del Gobierno para configurar el nuevo modelo de Servicio Exterior que España necesita y que la sociedad española reclama.**