

CONFERENCIA DEL MINISTRO DE ASUNTOS
EXTERIORES, JOSEP PIQUÉ, EN LA ESCUELA
DIPLOMÁTICA

13 de junio de 2001

España en el mundo: la modernización del Servicio Exterior

Es para mí motivo de satisfacción el encontrarme en esta Escuela Diplomática, vivero de diplomáticos españoles que se han nutrido aquí de una tradición fecunda de servicio a España en el exterior. Saludo al director de la Escuela, embajador Velo de Antelo, y también a los alumnos de la misma y a los nuevos diplomáticos españoles a quienes, desde este momento, quiero animar a dar lo mejor de sí mismos en la hermosa tarea –en la que estamos todos en el Ministerio de Asuntos Exteriores– de situar a España en el lugar que le corresponde en el mundo.

Me voy a referir en esta ocasión precisamente al lugar y al papel que a España le corresponde jugar en el escenario internacional y haré algunas reflexiones, en este contexto, sobre la oportunidad –casi necesidad– de una modernización de la acción exterior del Estado y del Servicio Exterior para poder atender mejor a los nuevos desafíos. Así pues, comenzaré por aludir a los cambios acaecidos en el mundo en las últimas dos décadas y al papel del Servicio Exterior en un mundo en cambio y me referiré después a las particularidades del caso español. Concluiré con unos comentarios sobre la modernización del Servicio Exterior, que es el título de esta conferencia.

I. Los cambios en el mundo y el Servicio Exterior

–Bajo este epígrafe podríamos hablar durante horas. Pero me interesa sobre todo avanzar hacia el núcleo de mi mensaje, y por eso me referiré en este momento a los cambios que más me interesa señalar y su incidencia en los países de nuestro entorno.

a) Globalidad y revisión de la agenda exterior

–El mundo ha evolucionado de una manera extraordinaria en las últimas dos décadas. No se trata del final de la historia, sino de la desaparición de un esquema vigente desde el final de la segunda guerra mundial y de la transición hacia su sustitución por uno nuevo, todavía en formación. El fin de la bipolaridad en todo caso, ha obligado a los países a desarrollar nuevas agendas en política exterior y ha abierto condiciones más propicias para la gradual configuración de nuevas

agrupaciones regionales y para la interacción entre ellas.

—Hoy los países deben trabajar por la seguridad y la estabilidad y esforzarse para mejorar la capacidad de las Organizaciones internacionales para hacer frente a las crisis, para prevenirlas y para mantener la paz y, en su caso, imponerla. Al mismo tiempo, deben trabajar conjuntamente para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y para enfrentarse con los desafíos que nos son comunes del crimen organizado, las drogas, el terrorismo, el deterioro del medio ambiente y la inmigración ilegal... Por lo demás, la cambiante naturaleza de los riesgos y amenazas impone la adecuación a las nuevas circunstancias de estructuras internacionales de seguridad y cooperación, que para los países de nuestro entorno significan la reestructuración del Consejo de Seguridad de la ONU, la transformación y ampliación de la OTAN y de la Unión Europea, un mayor protagonismo de Europa en el mundo, la preservación del vínculo transatlántico, etc.

—En el plano económico, la creciente globalización de numerosos ámbitos de actividad y la coordinación y colaboración cada vez mayores entre las principales economías de mercado, coexisten con alarmantes índices de desigualdad y pobreza en el mundo. Si bien en el curso de la segunda mitad del siglo XX la renta mundial se ha multiplicado por 7 y la renta media por habitante por 3, en más de 70 países la renta per cápita es inferior a la de hace 20 años. La sociedad de la información y la difusión del conocimiento en tiempo real abren posibilidades incontables, pero agudizan al mismo tiempo la marginación de quienes no son capaces de adaptarse a los cambios.

En resumen, la superación de la bipolaridad ha supuesto el crecimiento del multilateralismo, la intensificación de la competencia económica y comercial, nuevos desafíos inherentes a la globalidad y la internacionalización de los problemas, lo que unido al progreso de las comunicaciones y a la rapidez de las transmisiones ha obligado a los Estados no sólo a revisar y ampliar su agenda exterior, sino también a reformar los medios de que disponen para poder atender a esa nueva agenda.

—Porque es un hecho que los medios e instituciones de los países desarrollados que han funcionado tan admirablemente a lo largo del siglo XX como instrumento del Estado en el exterior, ya no están equipados ni diseñados para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Han quedado en parte obsoletos y deben ser objeto de una rápida modernización para adaptarlos a las nuevas circunstancias. Se ha producido un distanciamiento evidente entre los objetivos, metas y necesidades de los Estados y los medios y herramientas de que disponían para llevarlos a cabo.

—Este distanciamiento, esta inadecuación entre medios y fines ha sido percibida por todos los países en mayor o menor grado según la importancia de su proyección exterior. En los países con mayor proyección, los cambios en el escenario mundial han dado lugar a un importante e interesante debate sobre el Servicio Exterior del Estado. Me quiero referir ahora brevemente a ese debate en los Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea.

b) El papel del Servicio Exterior en un mundo en cambio

* Hacia un diagnóstico

1. Los Estados Unidos. Durante la época Clinton, la secretaria de Estado señora M. Albright promovió la elaboración de estudios e informes sobre la reforma del Servicio Exterior norteamericano, el más conocido de los cuales es el presentado en noviembre de 1999 por el denominado "Overseas Presence Advisory Panel" titulado "La presencia de América en el exterior en el siglo XXI".

El diagnóstico del "Panel" fue que la acción exterior de los Estados Unidos se encontraba "próxima a un estado de crisis", con oficinas decrepitas e inseguras, con tecnología de la información obsoleta, prácticas anacrónicas de gestión de personal y reclutamiento, ineficiente empleo de recursos, etc... Muy recientemente, el propio secretario de Estado, Colin Powell, en su comparecencia ante el Congreso para presentar el presupuesto del Departamento de Estado para el año fiscal 2002 —en el que se propone un notable incremento de la asignación— ha pedido la introducción de serias y drásticas reformas en el dispositivo del Departamento de Estado y del Servicio Exterior.

2. Francia. También en Francia se ha producido un debate sobre la adaptación de la acción exterior de Francia a los nuevos desafíos y la modernización del Servicio Exterior, debate que todavía continúa, como lo demuestran los recientes artículos de 25, 26 y 27 de abril pasado en "Le Monde" bajo el título "Para que sirve el Quai d'Orsay?".

Con todos los matices del caso, que en el rico universo intelectual francés son siempre numerosos e interesantes, el diagnóstico francés es en varios puntos similar al norteamericano: falta de adaptación del Ministerio de Exteriores y de los mecanismos de la diplomacia clásica a las realidades de las relaciones internacionales en el mundo de hoy, falta de aprovechamiento suficiente de la evolución tecnológica, dispersión y falta de coherencia en la acción exterior por la proliferación de centros de decisión política y administrativa, insuficiente debate interno, análisis y previsión mejorables, etc.

3. Reino Unido. La Gran Bretaña inició hace 20 años una paulatina y profunda modernización de su Servicio Exterior y de su Ministerio de Exteriores (Foreign and Commonwealth Office, FCO) para adaptarlo a las nuevas circunstancias del mundo, buscando una mayor interrelación con el sector privado, con el Parlamento, y con la sociedad civil en su conjunto y, al mismo tiempo, una mejor cualificación y profesionalidad del personal del Servicio Exterior. Al FCO le importa sobremanera la optimización de los medios y de los recursos humanos disponibles. El Servicio Exterior goza de gran prestigio y en las Universidades británicas, la opción preferente al término de los estudios es la de ingresar en el Servicio Diplomático del país (se presentaron 5.500 candidatos en el 2000). El FCO ha conseguido unificar su sede en Londres, reestructurar el Ministerio, ha desarrollado la informatización y el uso de Internet, ha mejorado los sistemas de reclutamiento de personal y la formación continuada de los diplomáticos en el extranjero y se ha empeñado también en mejorar sustancialmente en entorno familiar y de seguridad del personal exterior y las condiciones de trabajo del personal. Como ha dicho el anterior secretario del Foreign Office Robin Cook "la política exterior consiste también enfrentarse con los problemas de todos los días".

4. Alemania. También está procediendo a una reforma del Servicio Exterior, como anunció el ministro Joschka Fischer en septiembre del pasado año. Esta reforma tiene por objeto el adaptar el Servicio a los nuevos principios del multilateralismo y aumentar el peso de Alemania en la U.E., la OTAN, ONU y Organizaciones internacionales, promover una diplomacia de opinión pública, y a aumentar la cercanía al ciudadano. Al mismo tiempo, el ministro reconocía la necesidad de reformar y planificar estratégicamente la política de personal ante la desmotivación de los funcionarios jóvenes por falta de adecuadas perspectivas profesionales (algo que también afecta en alguna medida a nuestros jóvenes diplomáticos, según he detectado).

Me interesa llevar al ánimo de ustedes que la reflexión y

el debate sobre la modernización del Servicio Exterior entre nuestros amigos y aliados se ha producido y se produce como una reacción natural al nuevo escenario internacional. Creo que pueden identificarse también algunas conclusiones comunes a este debate generalizado, o si se quiere algunas recetas universales para los problemas identificados:

1) La filosofía de las reformas propuestas no es otra que la de armonizar medios con fines, métodos con objetivos. Los intentos de reforma y modernización deben ser vistos como la respuesta necesaria a una realidad cambiante.

2) La diplomacia ya no es más una atalaya para la observación y la información, sino un instrumento para la promoción de intereses, para hacer frente conjuntamente con los socios y aliados a las amenazas globales y para enfrentarse con los grandes problemas emergentes unidos a la mundialización y que nos son comunes: drogas, crimen organizado, terrorismo, migraciones, protección de medio ambiente y salud pública, etc. También debe promover los valores universales de la libertad, la democracia y los derechos humanos y contribuir a la paz y a la seguridad internacionales.

3) Los Ministerios de Asuntos Exteriores de los grandes países están realizando un esfuerzo notable para dotarse de estructuras adecuadas y sólidas que les permitan enfrentarse a los grandes problemas emergentes. Este esfuerzo sólo será eficaz si es fruto de la acción coordinada del Parlamento, de las administraciones del Estado y si en ella se implican también la sociedad civil y el mundo de la economía y los negocios.

4) Hay que crear una presencia exterior realista, de la extensión y la forma adecuadas, después de una revisión en profundidad de las posibilidades del país y de una evaluación geopolítica. Debe estar respaldada, como es natural, por una adecuada asignación presupuestaria, acorde con los objetivos estratégicos nacionales:

* Hay que reestructurar el Servicio Exterior, otorgando mayor importancia a la multilateralidad, aumentando la presencia de funcionarios del Servicio Exterior en Organizaciones internacionales. En los países europeos, el Servicio Exterior debe tomar cada vez más en cuenta la importancia creciente de las cuestiones comunitarias.

* Hay que modernizar el aparato del Servicio Exterior mediante inversión en tecnología actualizada, mejoras en la seguridad y mantenimiento de los inmuebles, reformas administrativas que mejoren la eficiencia en el trabajo, creación en los Ministerios de Exteriores de mayor capacidad de análisis y previsión y de células de control de crisis, mejora y refuerzo de los servicios consulares, mejora de la gestión de recursos humanos.

* Hay que reforzar la autoridad de los embajadores como representantes del Gobierno y de toda la Administración y como coordinadores sobre el terreno de los distintos aspectos de la acción exterior del Estado.

II. El caso español

—Los cambios en el mundo a los que antes me refería han afectado, como es natural, también a España y lo han hecho —si se me permite la expresión— con una virulencia mayor que a otros países de nuestro entorno, en la medida en que nos hemos visto obligados a hacerles frente en un momento difícil y apasionante de nuestra historia, cuando nos encontrábamos absorbidos en la dinámica de nuestra propia apertura al exterior.

—Otros países, los europeos por ejemplo, instalados en democracias estables e instituciones arraigadas han podido ir modificando paulatinamente sus estructuras y medios de acción exterior para adaptarlas al creciente multilateralis-

mo, a la mayor competitividad económica internacional, etc.. Para España, sin embargo, el reto exterior en ese mismo periodo ha sido estructural, esencial, básico: nosotros hemos tenido que pasar del no ser al ser —o si se prefiere de no estar a estar—, del ostracismo a la apertura, del casi cero al casi infinito. Y lo hemos hecho con las estructuras de que disponíamos, sin tiempo para transformaciones minuciosas, con un salto difícilísimo y admirable que nos ha situado de golpe en un escenario mundial del que nos encontrábamos ausentes desde los años 30.

—La extraordinaria rapidez de adaptación de nuestra acción exterior y de nuestro Servicio Exterior a las exigencias de los cambios en el mundo y de la apertura española al exterior ha sido positiva, porque nos ha obligado a una modernización acelerada. Pero hay que añadir enseguida que la adaptación ha supuesto también un esfuerzo formidable, y que tenemos planteadas necesidades y carencias que es preciso atender.

a) La apertura al exterior

—En un plazo muy breve en términos históricos, de poco más de dos décadas, España se ha consolidado como una democracia parlamentaria madura y sólida, perfectamente homologable con las viejas democracias europeas. En el exterior —que es el aspecto que ahora más nos interesa— España ha pasado de ser un país autárquico y proteccionista a ser un país abierto, competitivo y desregulado. La internacionalización ha sido sin duda un agente importantísimo de modernización también en el terreno económico: la tasa de apertura al exterior, medida en términos de relación entre comercio exterior y PIB, es hoy de más del 60%. Tenemos una de las economías más abiertas del mundo. Somos el número 11 entre los países receptores de capital en el mundo, el sexto inversor mundial en el exterior y el número 12 en cuanto a países donantes de ayuda al desarrollo. Somos el octavo contribuyente a Naciones Unidas, acogemos a más de un millón de emigrantes legales, etc. Pero tal vez, en el contexto del Servicio Exterior, el dato más interesante es que España haya ingresado desde 1977 en más de 30 Organismos internacionales (aunque nuestra presencia en ellos sea todavía algo escasa en ocasiones).

—España se ha abierto pues al mundo y se ha integrado con normalidad en las Organizaciones internacionales. Tras un lento proceso de negociaciones, España ingresa en la Comunidad Europea en 1986. Esta entrada nos ha abierto enormemente la vía al desarrollo interno y a nuestra presencia en el mundo. Gracias a una activa presencia en Naciones Unidas y en la OTAN, España ha podido jugar un papel importante en la prevención y solución de conflictos (pacificación de Centroamérica) y ha contribuido y contribuye a la búsqueda de la paz en Oriente Medio y los Balcanes.

—España es hoy un país dinámico, que goza de un creciente prestigio internacional y está dispuesto a enfrentarse a nuevos retos. España es un país solidario, sin contenciosos históricos de carácter general, lo que se refleja en su capacidad de diálogo y de cooperación con todas las áreas geográficas del mundo. Mantenemos relaciones especialmente intensas e importantes con nuestros socios y aliados europeos y transatlánticos y con la familia iberoamericana cuyo acercamiento a la U.E. y cuyo proceso de integración regional procuramos favorecer y estimular. El crecimiento extraordinario de los intercambios comerciales y de las inversiones españolas, sobre todo en numerosos países iberoamericanos, ha añadido en los últimos años una dimensión estratégica nueva a las relaciones exteriores de España. También se han intensificado las relaciones con los países del Mediterráneo y hemos

logrado una proyección internacional de nuestra cultura, apoyada por una lengua nacional de ámbito universal.

La apertura exterior ha llevado al MAE a:

—La apertura de nuevas Embajadas. Este dinamismo exterior se ha traducido también en la apertura de nuevas Embajadas y Representaciones (14 desde 1986) y se ha reflejado también en un aumento muy considerable del trabajo en todas nuestras Representaciones y, de modo muy especial, en las de la Unión Europea, OTAN y, en general, en las de Organizaciones internacionales que han sido dotadas de un número considerable de funcionarios para poder hacer frente a sus responsabilidades. También se ha manifestado la necesidad ineludible de una mayor actividad a nivel bilateral, de forma que el volumen de trabajo se ha multiplicado de forma espectacular particularmente en aquellas regiones, como Iberoamérica, donde España desea jugar un papel importante.

—El crecimiento de la Cooperación al Desarrollo ha pasado a ser un instrumento fundamental de la acción exterior de España. Las áreas geográficas de atención preferente son los países iberoamericanos, los países del Norte de África y Oriente Medio y aquellos otros con los que España mantiene especiales vínculos de carácter histórico o cultural, con la lucha contra la pobreza como elemento central de la política española de cooperación. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), creada en noviembre de 1988 como Organismo Autónomo adscrito al MAE a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECIPI), dispone de un presupuesto rápidamente creciente transferido del presupuesto del MAE y complementado con ingresos propios (18.171 millones en 1996, 42.202 en 2001). Cuenta con 31 Oficinas Técnicas de Cooperación, 15 Centros Culturales y 3 Centros de Formación en el exterior.

—También dependiente de SECIPI, con un presupuesto también creciente (4.563 millones en el 96, 9.300 millones en 2001), el Instituto Cervantes, creado en 1991 para promover el español y la cultura española, cuenta ya con 35 Centros en el exterior.

—El esfuerzo consular.—Mención aparte merece el esfuerzo consular. España mantiene 157 Oficinas Consulares en el exterior, de las cuales 75 son Consulados de Carrera y el resto Secciones Consulares en Embajadas. Su función es la de atender a los españoles en el exterior.

—Para un Estado moderno y democrático como el español, la protección de sus ciudadanos mientras trabajan (o viajan) en el extranjero es una de las responsabilidades más significativas y, consiguientemente, el trabajo consular debe ser considerado como una de las funciones más importantes que realiza el Servicio Exterior de España.

* Los Consulados españoles son los encargados de la proyección hacia el exterior de nuestro ordenamiento jurídico interno. Tienen funciones de Registro Civil (inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones), y funciones notariales, expiden documentos de identidad y pasaportes, —200 mil pasaportes expedidos en el año 2000—e intervienen en adopciones; además tienen funciones relativas al censo, funciones de atención directa a los españoles (atención a los detenidos —en el año 2000 había 1.200 detenidos españoles en el exterior—, en caso de accidentes, repatriaciones y evacuaciones, etc.). Un Consulado como el de Buenos Aires, con más de 200 mil residentes y sólo 3 diplomáticos y 55 personas entre funcionarios y personal contratado local, realiza un volumen de trabajo en cuanto a Registro Civil y Notaría equivalente al necesario en una ciudad como La Coruña. También realizan los Consulados funciones relativas a la proyección exterior de otros Departamentos, como el Ministe-

rio de Defensa (hoy en día para enrolar a jóvenes que deseen inscribirse en nuestras Fuerzas Armadas Profesionales) o el Ministerio de Trabajo (relativas a la atención a los antiguos emigrantes mediante la gestión de pensiones asistenciales).

* He querido detenerme en la función consular porque ha sido poco conocida por nuestros ciudadanos en España. Y digo ha sido, porque la globalización ha producido un cambio importante: en la actualidad residen en el extranjero aproximadamente un millón y medio de españoles y casi 4.5 millones viajaron el año pasado al extranjero, muchos de ellos a países del tercer mundo donde para atenderles (robos, problemas de salud, extravíos, secuestros, inestabilidad política, etc.) se han multiplicado las intervenciones de nuestros Consulados. Además, como es sabido, la globalización ha producido también importantísimos movimientos y presiones migratorias y los Consulados son el primer instrumento de selección de inmigrantes legales: el pasado año los Consulados españoles expidieron más de 700 mil visados, aunque las solicitudes multiplican por mucho esa cifra.

b) El esfuerzo realizado y las nuevas realidades

—Puede afirmarse que la formidable proyección exterior de España en las últimas décadas tiene como base una política exterior estable y permanente en sus líneas fundamentales, que no hubiera sido posible sin el consenso en lo esencial de todas las fuerzas políticas, como representantes de la sociedad española.

1) Deseo afirmar también, y es de justicia hacerlo, que toda esta rápida, necesaria, apasionante (y apasionada) adaptación a los cambios ocurridos en el mundo y la apertura al exterior de España, ha requerido un esfuerzo enorme por parte de la Administración española y muy particularmente por parte de los funcionarios del Servicio Exterior, que son precisamente el principal instrumento del Estado para la proyección y protección de sus intereses en el exterior. España dispone —y puedo decirlo con conocimiento de causa como ministro de Asuntos Exteriores—de un Servicio Exterior y de una Carrera Diplomática compuestos por personas de talento, dotadas de un magnífico espíritu de servicio y que no han escatimado esfuerzos ni dedicación para llevar a cabo con eficacia y profesionalidad admirables la política de apertura al exterior de la España democrática. Este esfuerzo continuado merece un reconocimiento por parte de la sociedad española.

2) Tras tomar posesión de mi cargo como ministro de Asuntos Exteriores y después de impregnarme a fondo de las realidades del Ministerio, solicité a los Servicios correspondientes una reflexión y análisis de los medios disponibles y de su evolución durante los dos últimos decenios. Algunos datos, a los que luego me referiré, permiten afirmar dos cosas:

(a) Que la dedicación y el esfuerzo ya no son suficientes para cubrir la distancia entre la realidad de una España cada vez más presente en el mundo y los recursos disponibles para el Servicio Exterior: la empresa emprendida por todos los españoles hace un cuarto de siglo y continuada sin descanso para situar a España en el mundo y dotarla del peso internacional que le corresponde, ha producido una nueva realidad, unas nuevas responsabilidades y unos nuevos desafíos, para atender a los cuales es necesario proceder a una modernización de los instrumentos de la acción exterior del Estado, y en concreto del Servicio Exterior.

(b) Que a estas nuevas responsabilidades se une además el hecho, al que me refería al principio de esta charla, de los cambios en el escenario mundial que han movido a todos los países importantes a reflexionar y proceder después a una modernización y reforma de sus respectivos Servicios en el

exterior para adaptarlos a los nuevos tiempos.

—En España confluyen, pues, ambas realidades: la nueva realidad internacional de la globalización y la realidad —también nueva— de la creciente presencia de España en el mundo. Ambas realidades nos imponen una reflexión sobre los medios para la acción exterior de que disponemos y sobre la necesidad de actualizarlos y modernizarlos.

—Por lo demás, me gustaría añadir que existe un paralelismo obligado entre dos competencias exclusivas (y muy relacionadas entre sí) del Estado —por lo tanto no transferidas— reconocidas por la Constitución: la acción exterior y la defensa. Este paralelismo es tanto más evidente en la actualidad en cuanto que pertenecemos a una Alianza político-militar de defensa colectiva (OTAN) y porque estamos empeñados en desarrollar una Política Común de Seguridad y Defensa en la Unión Europea. Pues bien: España ya ha iniciado una reforma en profundidad de sus Fuerzas Armadas para acoplarlas a la nueva situación internacional, y deberíamos emprender ahora la modernización del Servicio Exterior.

c) Las necesidades

—Los datos de que disponemos nos permiten afirmar que los medios materiales y humanos con los que cuenta hoy en día nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores no han variado grandemente desde el comienzo de la transición democrática. Y en algunos casos han disminuido. Esta afirmación, que sin duda sorprenderá, se explica en parte por el contexto más amplio de las disponibilidades presupuestarias —siempre limitadas— y por la ordenación de las prioridades fundamentales en el periodo de transición democrática. Pero es una afirmación objetiva que puede sostenerse con algunos datos:

* Medios humanos:

El Ministerio de Exteriores es sin duda uno de los pocos Ministerios que no ha traspasado competencias a las Comunidades Autónomas, sino que por el contrario, ha visto aumentar sus competencias. A pesar de ello, el número de funcionarios adscritos al Ministerio de Asuntos Exteriores es inferior hoy al de los años 80 y 90, y también ha disminuido el número del personal total dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, incluyendo funcionarios y personal local contratado en todo el mundo.

Por lo que hace a los diplomáticos, la cifra en el año 2000 era inferior a la establecida en 1975. Hoy (2001), si restamos los diplomáticos españoles que desempeñan sus funciones en otros órganos o Departamentos de la Administración española o de la Unión Europea y los que se encuentran en situación de excedencia, disponemos en realidad de 697 diplomáticos. En comparación habría que mencionar que Italia y Holanda cuentan con una cifra cercana a los 1000 diplomáticos, y Suecia la supera largamente.

España cuenta con sólo un embajador y un diplomático en 25 Embajadas y con sólo un funcionario diplomático en la mayoría de los Consulados. Con menos de 700 diplomáticos, de los cuales alrededor del 40% prestan sus servicios en la sede central del Ministerio, debemos atender las 194 Misiones Diplomáticas y Consulados de España, tres de las cuales —REPER UE, Naciones Unidas y OTAN— ocupan por sí solas a 34 diplomáticos.

* Medios materiales.

Por lo que hace a medios materiales, diré también que la participación del presupuesto del MAE en los Presupuestos Generales del Estado ha disminuido en los últimos decenios

y hoy es menor que en 1975, aunque algo mayor que en 1992. En los últimos decenios y en pesetas constantes, la evolución del presupuesto del Servicio Exterior es claramente negativa.

De todo ello, pueden extraerse algunas conclusiones provisionales.

(a) Aunque siempre es complicado establecer comparaciones entre conceptos presupuestarios en los distintos países, puede afirmarse que nos encontramos muy alejados de los niveles presupuestarios de otros países de la Unión a cuya capacidad de acción exterior aspiramos a acercarnos.

(b) Las cifras y datos disponibles abonan ciertamente la conclusión de que los medios han quedado atrás con relación a las nuevas realidades y potencialidades de la presencia española en el exterior, y que la distancia que existe hoy en día entre medios y fines es creciente y ya no puede ser completada con el esfuerzo de la Administración española y del Servicio Exterior.

(c) Esta situación es especialmente seria en vísperas de asumir la Presidencia de la Unión Europea en el primer semestre del 2002. La Presidencia va a suponer una carga de trabajo muy importante para todos los Ministerios que participan en la Presidencia y, particularmente, para el MAE, que deberá atender Consejos de Asuntos Generales, COREPER y múltiples Grupos de Trabajo, asegurar el funcionamiento de los 34 Grupos de la PESC, impulsar el diálogo político de la Unión Europea con terceros países, y coordinar la acción de los distintos Ministerios de la Administración española. Se trata de un desafío formidable ya que se calcula que los compromisos previstos para la próxima Presidencia en el 2002 son aproximadamente el doble de los que tuvieron lugar en la Presidencia española de la Unión en 1995.

—Me parece que llegados a este punto sólo caben dos conclusiones: o bien limitamos nuestras expectativas de forma que puedan ser atendidas con los actuales medios humanos y materiales —que en todo caso deberán ser objeto de una racionalización y optimización—, o deducimos que es necesario iniciar cuanto antes un proceso de modernización del Servicio Exterior del Estado. Creo que la primera opción debe ser descartada.

III. Hacia la modernización del Servicio Exterior

—En España ha llegado el momento de reflexionar sobre la modernización de nuestro Servicio Exterior. No propongo que discutamos sobre si debe modernizarse o no, sino una reflexión sobre el cómo hacerlo. Me gustaría ofrecer al respecto algunos comentarios de carácter general, para ir después a lo particular:

a) La coordinación de la acción exterior de España

—España es una potencia media con intereses cada vez más globales y con recursos suficientes para promover y defender esos intereses. El dinamismo de nuestra sociedad, que es cada día mayor, nos obliga a enfrentarnos a la cuestión trascendental de la coordinación de las actuaciones internacionales de los diferentes actores (públicos y privados, políticos, diplomáticos, de defensa, económicos, culturales, científicos, medios de difusión...) y también a la cuestión del diseño de una lógica de conjunto que les permita comprender las ventajas de actuar dentro de unos planteamientos integradores, pero sin renunciar a sus propios objetivos.

—En este sentido, corresponde al Gobierno potenciar los ámbitos de coordinación entre las distintas Administraciones y entre éstas y la sociedad. Los medios de difusión deberán asumir también plenamente la importancia de su función como divulgadores de nuestra realidad y nuestra cultura. Tenemos que

crear economías de escala o, si se prefiere, un "valor añadido" español entre los sectores con proyección exterior.

—Se trata de conseguir que, cada vez más, los actores sociales y económicos participen en la génesis y en la práctica de la política exterior, y que lo hagan movidos por el convencimiento de que les interesa directamente. Para ello es esencial la interacción de las instituciones del Estado con la sociedad civil. Dicho esto, coincido plenamente en este punto con mi colega francés Védrine, quien considera que la sociedad civil (y mucho menos la sociedad civil internacional) no es la panacea para todo: el Estado no debe hacer dejación de sus responsabilidades en la defensa del interés general, porque de otro modo el vacío sería inmediatamente llenado por otros intereses. Ello es especialmente válido en el terreno de la política exterior.

—Ese es precisamente el sentido de la creación del Consejo de Política Exterior, como foro de definición de los intereses y objetivos del conjunto de la proyección exterior española que, para ser verdaderamente eficaz, necesita —como dijo el presidente Aznar— una mayor coordinación. El Consejo de Política Exterior es el mecanismo de impulso político de la acción exterior al máximo nivel, al ser presidido por el Presidente del Gobierno.

b) El papel del Ministerio de Asuntos Exteriores

—La función del MAE es promover los intereses de España en el mundo y llevar a cabo la política exterior del Gobierno. Le corresponde también la representación del Estado, de acuerdo con el principio de unidad de representación exterior del Estado. Sólo el Ministerio de Asuntos Exteriores puede ofrecer un lugar de encuentro y de síntesis para la política exterior de España en un mundo globalizado, y debe poder contar para ello con el instrumento adecuado, que es el Servicio Exterior, cuya necesidad de puesta al día ha venido siendo el hilo conductor de mi conferencia.

c) La filosofía de una modernización del Servicio Exterior

—La filosofía no puede ser otra que la de adaptar el instrumento a los objetivos que se desea alcanzar. Me gustaría hacer ahora algunos comentarios conceptuales.

1.-El Servicio Exterior es patrimonio de todos los españoles. La sociedad española debe considerarlo como un instrumento propio, que debe ser cuidado y mejorado. Los costes de mantener una presencia exterior adecuada no deben contemplarse como un fardo más para el contribuyente, sino como un componente imprescindible del esfuerzo del Estado para asegurar la seguridad y la prosperidad de España y de los españoles. Debemos crear el Servicio Exterior que nos merecemos, y debemos sentirnos orgullosos de ello.

2.-El Servicio Exterior es útil. El MAE es útil para los españoles y para los demás Departamentos de la Administración. El trabajo diario de nuestros diplomáticos y funcionarios del Servicio Exterior defiende los intereses españoles en los foros internacionales, permite negociar ventajas para España, facilita la penetración económica y comercial de nuestro país y la internacionalización de nuestras empresas, la promoción de nuestra cultura, la protección y atención de los españoles en el extranjero, la cooperación al desarrollo... Todas estas categorías son difíciles de cuantificar en términos económicos, como también lo es el de cuantificar los beneficios para la sociedad española de una buena imagen exterior del país. Pero es indudable que si la mayor presencia de España en el exterior nos ha beneficiado, un mejor Servicio Exterior nos ayudará a potenciar nuestra presencia en el mundo y con ella nuestros beneficios. Sólo un Servicio Exte-

rior moderno y eficiente puede vender la nueva imagen de España en el exterior

3.-La modernización del Servicio Exterior es asunto de interés nacional y debería ser, por tanto, objeto del mismo consenso en lo esencial que ha caracterizado a la política exterior española durante la democracia. Los medios de comunicación, que en ocasiones critican con razón las deficiencias de nuestro Servicio Exterior, pueden jugar un papel importante para trasladar a la sociedad española la necesidad de la modernización.

4.-La puesta al día del Servicio Exterior de España no parece posible con los recursos actualmente a disposición del MAE, sino que debe iniciarse mediante una decisión política, cuya adopción corresponde al Gobierno. El Gobierno conoce las necesidades del Servicio Exterior y las considera en el marco del proceso de reforma en curso de determinados sectores de la Administración española.

d) ¿En qué consiste la modernización del Servicio Exterior?

—Requiere naturalmente una reflexión y un estudio en mayor profundidad, que ya hemos iniciado, y cuyos criterios fundamentales podrían ser los siguientes:

1.-El realismo: no somos los Estados Unidos. Nuestro Servicio Exterior debe corresponder a lo que hoy en día somos, esto es: un miembro importante y muy dinámico de la Unión Europea; una potencia media con intereses globales, particularmente en determinadas áreas del mundo (Europa, Iberoamérica, Mediterráneo y Norte de África) y con un peso creciente en la Alianza Atlántica, en la ONU y en las Organizaciones internacionales. Nuestro Servicio Exterior debe ayudarnos también a ser lo que queremos ser: un país cada vez más próspero, más volcado hacia el exterior y más comprometido con la construcción de un orden internacional más justo y solidario, basado en el respeto de los derechos humanos, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. En resumen, un Servicio Exterior que corresponda a lo que somos y a lo que queremos ser, no a lo que fuimos.

2.-El Servicio Exterior debe ser un reflejo fiel de la moderna sociedad española y de su dinamismo económico, empresarial y cultural. Debemos escuchar las opiniones de Asociaciones y Organizaciones profesionales del mundo de la economía, la empresa y la cultura, para conocer sus opiniones sobre la modernización de un instrumento que debe estar también a su servicio. El MAE debe abrirse a la sociedad civil y a los demás Departamentos de la Administración del Estado, al Parlamento y a las Administraciones locales.

3.-Debemos dar mayor importancia relativa a la multilateralidad. Es fundamental potenciar al máximo nuestra presencia y nuestra capacidad de acción, de creación y de aportación en la Unión Europea, en la OTAN y en Naciones Unidas. Hay que aumentar la presencia de funcionarios españoles en los Organismos internacionales, sobre lo que ya hemos empezado a trabajar.

4.-Hay que recuperar el papel político del embajador como Representante del Gobierno y del Estado.

5.-Hay que dotar al Servicio Exterior de los medios humanos necesarios. Tenemos que aumentar el número de efectivos, poner al día los sistemas de reclutamiento y selección y motivar a nuestros diplomáticos y funcionarios del Servicio Exterior mediante una gestión moderna de los recursos humanos que garantice la formación continuada y la objetividad en el desarrollo de sus carreras. Las nuevas generaciones de diplomáticos deben tener un horizonte profesional basado en el mérito, la transparencia y la experiencia: no se trata de reducir la competencia del Estado en la designación de car-

gos políticos, pero sí de deslindar la carrera profesional de la carrera política. Hay que ofrecer a los funcionarios del Servicio Exterior un mejor entorno laboral y familiar, y facilitar la actividad profesional del cónyuge. Sobre estos temas, debemos escuchar con atención a los funcionarios del Servicio Exterior, quienes han propuesto a través de sus Asociaciones ideas y proyectos para un mejor Servicio.

6.-Tenemos que dotar al Servicio Exterior de medios materiales suficientes. Hay que modernizar buena parte de nuestras Misiones Diplomáticas y Consulados, algunas de las cuales se encuentran en situación muy precaria por falta de adecuado mantenimiento, y mejorar su seguridad. Hay que aumentar significativamente los recursos disponibles para la administración del Servicio Exterior y para la adecuada reestructuración y dotación de los Servicios Centrales del MAE.

7.-El Servicio Exterior tiene que aprovechar, al máximo, las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías para potenciar los intereses de España y afianzar su posición en la escena internacional. Hay que modernizar las comunicaciones, los

equipos, el acceso a Internet, etc.

8.-El MAE tiene que estar al servicio de todos los españoles y particularmente de los compatriotas que residen en el extranjero, cuyo número sobrepasa el millón y medio. Muchos de ellos residen en países en vías de desarrollo o donde el nivel de vida y bienestar social es inferior al de España: el MAE tiene que velar por su situación y necesidades para que no haya en el mundo españoles de segunda clase.

Para finalizar, cerraré el círculo donde lo iniciamos: hay que modernizar nuestro Servicio Exterior, lo que requiere no sólo el convencimiento del Gobierno, que ya lo tiene, sino también el de los Grupos parlamentarios y el de toda la sociedad española que, en última instancia, deberá aportar el apoyo y los recursos necesarios para dotar a la España de nuestros días del instrumento exterior que le corresponde. Serán pues necesarios el esfuerzo y la ilusión de todos y puedo asegurarles que este ministro de Asuntos Exteriores no le faltan ni la ilusión ni el empeño para impulsar esta importante tarea.