

El impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior en la diplomacia española

*Ignacio Molina y Alicia Sorroza**

Tema¹: La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior y la crisis económica y financiera que afecta a Europa y a España propician un debate en profundidad sobre el futuro de la diplomacia española.

Resumen: Con la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en coincidencia con una gravísima crisis económica y financiera europea e internacional, que está afectando especialmente a la eurozona y en particular a España, parece abrirse una ventana de oportunidad para replantear las bases y los instrumentos de la política exterior española y propiciar un debate más profundo sobre el lugar que España debe ocupar en Europa y también en la gestión de la agenda global. En este ARI se comentan algunos aspectos vinculados al impacto que la puesta en marcha del SEAE está teniendo en la diplomacia española.

Análisis:

Introducción: la política europea de España

La posición española en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) debe integrarse en el contexto más amplio de la política europea de España. Europa ha sido indiscutiblemente el espacio prioritario de actuación internacional e incluso el elemento central del propio proyecto nacional desde que España recuperó la democracia en 1977. Como dejó dicho el filósofo José Ortega y Gasset a la luz de los muy accidentados siglos XIX y XX, España constituía en sí misma un problema y Europa era la solución. En efecto, tras la adhesión en 1986, la UE ha significado el mecanismo idóneo para tratar de solucionar o, al menos, normalizar los variados problemas políticos y económicos de España. Aunque la profunda crisis de la zona euro puede estar alterando algo esta realidad, Europa sigue siendo el modelo a seguir para la gran mayoría de los españoles con independencia de su ubicación ideológica o regional. Ese europeísmo generalizado también afecta, como es lógico, al Ministerio de Asuntos Exteriores que considera a la UE como la principal alianza a la que pertenece España y

* *Ignacio Molina, Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano.*

Alicia Sorroza, Investigadora, Real Instituto Elcano.

¹ Este texto es una versión en español de la contribución al proyecto de investigación *European External Action Service: Europeanising National Diplomacies (2011-2012)*, impulsado por el Real Instituto Elcano y la red de *think-tanks* European Policy Institutes Network (EPIN).

entiende que el avance en el proceso de integración es el principal objetivo de su política exterior (y también, lo que es aún más importante, de su política interior).

España ha mantenido casi invariablemente una posición muy pro-integracionista en relación con el proceso de construcción europea.² En consecuencia, ha apoyado los esfuerzos por construir una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que además ayudase a superar las décadas de aislamiento internacional que había sufrido España. La diplomacia española ha defendido una UE fuerte que ejerciera un papel importante como actor global, aunque reconociendo que algunos de sus intereses nacionales requieren de una acción nacional autónoma. Por eso, junto a una profunda europeización (*downloading*) del proceso de toma de decisiones y de casi todos los aspectos sustantivos de su política exterior, España también ha intentado “españolizar” (*uploading*) la agenda europea exterior en algunos temas –como el terrorismo internacional y el control de fronteras– y, sobre todo, en dos áreas geográficas: América Latina y el Magreb. Una intención que obtuvo importantes resultados en los primeros años de pertenencia, aunque luego ha ido languideciendo en un contexto de relativa pérdida de importancia de España dentro de la UE y que la crisis está seguramente agudizando desde 2010.

La puesta en marcha del SEAE coincide, en efecto, con una grave crisis económica internacional, que está afectando especialmente a la eurozona y muy en particular a España. No es un momento fácil para el país en el seno de la UE ni tampoco para definir una política exterior europea. Sin embargo, también es cierto que se abre una doble ventana de oportunidad: por un lado, la posibilidad de avanzar en la llamada Unión política entre aquellos Estados miembros más comprometidos en la salvación del euro y, por el otro, la necesidad de replantear profundamente las bases y los instrumentos de la diplomacia española, tal y como declara querer hacer el actual gobierno del PP presidido por Mariano Rajoy y en el poder desde diciembre de 2011.

Una diplomacia española post Lisboa

Pocas dudas caben que la crisis está afectando a la posición de España en el mundo y que en los últimos años ha perdido relevancia como actor internacional. En 2008 aún era la octava economía del mundo (y por eso parecía indiscutible su participación en el G-20, del que ahora mismo es invitado permanente). Sin embargo, en sólo cuatro años, el PIB español ha retrocedido hasta el 12º o 13º puesto del ranking mundial por efecto de la recesión y el rápido ascenso de otras potencias como Brasil, Rusia y la India. De todos modos, aunque es evidente que España atraviesa un grave problema de pérdida relativa de prosperidad, poder político e imagen exterior, lo cierto es que en estos momentos sigue ocupando aproximadamente el 10º puesto mundial en cuanto a presencia internacional agregada.³ Es más, España lleva ocupando ese privilegiado lugar desde

² Por supuesto, la política europea de España ha ido variando a lo largo de los años y la idea de que todo lo que es bueno para Europa es bueno para España ha atravesado altibajos. Tras el largo período marcadamente europeísta del socialdemócrata Felipe González (1982-1996) y los primeros años del conservador José María Aznar (1996-2000), se produce un cierto distanciamiento. Así, durante el segundo mandato de Aznar (2000-2004) España se desmarcó del eje Bruselas-París-Berlín prefiriendo una opción más liberal y atlantista que miraba a Washington y Londres. Por el contrario, tras el regreso al poder del PSOE bajo la presidencia de Rodríguez Zapatero (2004-2011) se pretendió volver a los orígenes y a la relación franco-alemana. De todos modos, el europeísmo de Rodríguez Zapatero fue más bien retórico, sin voluntad de liderazgo y –al menos hasta la aparición de la crisis de la deuda en la Eurozona– sin otorgar tampoco auténtica atención a la integración europea como elemento central de la política interna y la exterior.

³ Según la medición realizada por el Índice Elcano de Presencia Global que incorpora indicadores económicos, militares y de presencia “blanda”. En 2011 España ocupa el 11º puesto mundial, por detrás de

principio de la década de los 90 cuando comenzó la fuerte expansión de sus empresas multinacionales, la participación de su Ejército en misiones en el exterior, la promoción internacional de su lengua y cultura, la llegada de millones de inmigrantes y el esfuerzo ahora menguante en cooperación al desarrollo. Por tanto, y debido a su tamaño y grado de desarrollo, España es hoy una nación bien inserta en la globalización aunque no sea una potencia global. Se trata sólo del quinto país por peso económico o demográfico dentro la UE y sus aspiraciones diplomáticas son más bien las propias de una potencia media, de un modo similar a otros Estados miembros intermedios como Italia, los Países Bajos y Polonia.

Las prioridades de la política exterior española, aparte de la propia Europa, están claramente acotadas a tres ámbitos: EEUU, América Latina y el Norte de África. En primer lugar, la alianza estratégica con EEUU consiste en una relación firme aunque a veces se ha politizado y ha resultado difícil de manejar por el relativo antiamericanismo de la población española –sobre todo de izquierda– y por el excesivo énfasis que hace Washington en los aspectos de seguridad, ya sea a través de la OTAN o bilateralmente por las dos importantes bases militares norteamericanas en suelo español. En segundo lugar, América Latina ha estado siempre muy unida a España por los lazos de la historia y la lengua común y, más recientemente, ha estrechado esos vínculos gracias a intensos flujos humanos y al despliegue de las empresas españolas en casi todos los países latinoamericanos. Y, en tercer lugar, está la frontera meridional con los países árabes y África (Marruecos, en especial) en donde se concentran importantes desafíos para la diplomacia española, tales como el abastecimiento energético, los flujos migratorios, la delincuencia organizada, la radicalización islámica e incluso varios contenciosos sin resolver: la descolonización del Sahara occidental, los problemas con el Reino Unido en relación con Gibraltar y la reivindicación por Marruecos de la soberanía sobre Ceuta y Melilla. Por los intereses específicos de España en estas tres zonas, existen algunos asuntos donde no es posible la sinergia entre los objetivos estratégicos españoles y los europeos, e incluso se pueden producir divergencias.⁴ Sin embargo, no hay especiales dificultades para hacer compatibles los intereses nacionales con los de la PESC y la posición española consiste mucho más en tratar de que la UE preste mayor atención a América Latina y al Mediterráneo que en definir un dominio reservado.

Aparte de estas tres grandes prioridades geográficas, España apenas tiene política exterior para el resto del mundo y, por tanto, está bien dispuesta a confiar a la UE el grueso de su acción diplomática en Oriente Medio, África subsahariana, el antiguo espacio soviético y la amplia región de Asia-Pacífico. Tampoco se resistiría a una mucha mayor europeización de la gestión de crisis o conflictos armados internacionales ni en los llamados “asuntos globales”, como la defensa de los derechos humanos y el cambio climático, en donde la UE supone una fantástica herramienta para perseguir la agenda marcadamente pro-multilateral e incluso pro-ONU que España tiene en estos terrenos. Por supuesto, puede también haber desavenencias ocasionales –como ha ocurrido, por ejemplo, en relación con el no reconocimiento de Kosovo por parte de España– pero en

Italia y por delante de Australia. Véase <http://www.iepg.es/?lang=en>.

⁴ Por ejemplo, en el caso de la relación con EEUU, España tiene una agenda propia de promoción del idioma español que difícilmente puede compartir con la UE. En América Latina, tanto por sus intereses económicos como por la especial relación política, se producen ocasionales divergencias como, por ejemplo, en relación al régimen autoritario de Cuba, con el que muchos Estados miembros desean mantener una posición más dura que la que usualmente defiende España. Por último, en relación con Marruecos, España tiene que procurar la difícil defensa de sus enclaves territoriales en el norte de África pero esta no es una amenaza compartida por sus socios europeos y ni siquiera por la OTAN.

la inmensa mayoría de los casos España apoya que haya una posición común europea y estaría dispuesta a subordinar su acción a aquella si madura el papel de la UE como actor global. Así, por ejemplo, el Ministerio de Asuntos Exteriores español ha participado en los trabajos del *Future of Europe Group* y actualmente patrocina el proyecto *European Global Strategy*, dos iniciativas impulsadas por grupos de Estados miembros particularmente interesados en una política exterior europea más fuerte.⁵

De todos modos, a pesar de ese europeísmo y de la certeza de que España tiene muy limitadas capacidades para impulsar una política exterior propia, el gobierno afronta esa apuesta con algunas dudas. En primer lugar, existe una lógica reserva *performance-related* que se está reforzando a la vista del debilitamiento y desorientación que sufre también la propia UE a causa de la crisis del euro. Es decir, el temor de que el proyecto de una política exterior europea no supere su actual fase embrionaria como consecuencia de las crecientes desconfianzas políticas entre el Norte y el Sur de la Eurozona o de la posible división de la UE entre los que forman parte de la moneda común y los que no. Además, y en segundo lugar, incluso en el caso de que la UE fuese capaz de superar su confusión actual e impulsar una política exterior fuerte, España es un Estado miembro medio-grande que no parece demasiado bien preparado para moldearla activamente.⁶ En estos momentos, defender un SEAE fuerte sigue siendo la doctrina oficial y la convicción profunda de la mayor parte de los políticos y funcionarios españoles. Sin embargo, cada vez resulta más frecuente escucharles también que el europeísmo no puede ser ni ingenuo ni delegativo. La crisis del euro y la debilidad de España impulsan a querer “más Europa” pero también llevan a tener más conciencia de que las prioridades españolas no siempre coinciden con las dominantes en la UE y que el país –ya sea por falta de influencia, de recursos o de voluntad– no desempeña en la PESC el papel proactivo que le debería corresponder por su tamaño y presencia global.

España y la creación del SEAE

Desde el inicio de la Convención constitucional y durante el largo proceso posterior de reforma institucional que finalizó en el Tratado de Lisboa, España apoyó las posiciones ambiciosas para reforzar a la UE como actor global. No obstante, tampoco puso un énfasis inicial en ese terreno y aceptó fácilmente que la toma de decisiones en los asuntos PESC siguiese rigiéndose por la intergubernamentalidad y la unanimidad. A finales de 2009, el presidente socialista Rodríguez Zapatero sí jugó un papel destacado para que la laborista británica Catherine Ashton resultase elegida alta representante en sustitución de su compañero de partido Javier Solana. Y ese protagonismo se alargó durante la primera mitad de 2010 ya que España fue el primer Estado miembro que ejerció la Presidencia rotatoria del Consejo bajo las nuevas reglas de Lisboa. Durante ese semestre de transición, el Ministerio de Exteriores español tuvo que ayudar a Ashton a

⁵ El *Future of Europe Group* ha sido una iniciativa del ministro de Exteriores alemán Guido Westerwelle para reflexionar sobre la unión política y ha incluido a 11 Estados miembros especialmente europeístas que han trabajado a lo largo de 2012. Entre sus conclusiones destaca que todos los componentes actuales de la acción exterior europea (incluyendo cooperación al desarrollo, ampliación, vecindad y gestión de las migraciones) deben estar mucho mejor integrados y que el SEAE debe reforzarse. La *European Global Strategy*, por su parte, responde a una idea del ministro sueco de Exteriores Carl Bildt, apoyada por otros tres Estados miembros de tamaño medio (Italia, Polonia y España) y tutelada por la propia Catherine Ashton. A través del trabajo de diferentes *think-tanks* entre 2012 y 2013 pretende impulsar una estrategia de acción exterior que actualice y complemente la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Véase www.euglobalstrategy.eu/.

⁶ Por ejemplo, en el “Marcador” de la política exterior europea que elabora el European Council on Foreign Relations (ECFR), España no está entre los 10 Estados que actualmente lideran más componentes de la PESC y sí se cuenta, en cambio, entre los 10 “remolones”. Véase www.ecfr.eu/scorecard/2012.

presidir el nuevo Consejo de Asuntos Exteriores, a convertir las representaciones exteriores de la Comisión en delegaciones de la UE, a diseñar el Servicio Europeo de Acción Exterior (sobre todo, facilitando el entendimiento entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo) y a realizar los demás ajustes que exigía el Tratado. Pese a alguna descoordinación y a las ambiciones de España de aprovechar la visibilidad del momento en las cumbres internacionales previstas, la colaboración fue buena. De hecho, la prioridad declarada era ayudar a que Europa hablase con una sola voz en el mundo.

A partir de entonces, distintos factores propios (en especial, la preocupación prioritaria por la debilidad española en la crisis de la deuda pública en la zona euro) y factores ajenos (el bajo perfil de la alta representante y la lenta puesta en marcha del SEAE), fueron rebajando las expectativas y el interés prestado por España al fortalecimiento de la política exterior europea. Aunque en el verano de 2010 el entonces ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos anunció una reorganización profunda de su Ministerio para adaptarlo al SEAE, lo cierto es que esa pretensión no fue mucho más allá de plasmar los primeros recortes en el presupuesto del departamento e incluso se llegó a rebajar la importancia organizativa de los asuntos europeos en la acción diplomática española. Cuando el SEAE empezó efectivamente a trabajar en diciembre de 2010, el gobierno español –en línea similar con otros Estados miembros– centró su preocupación en conseguir que los diplomáticos nacionales estuviesen bien representados en las delegaciones y en los servicios centrales del Servicio. España apoyó, aunque sin gran entusiasmo, el Informe que la alta representante presentó en diciembre de 2011 al Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del SEAE durante su primer año. En cambio, no participó en el *Non Paper on EEAS* que se presentó en ese mismo mes por 12 Estados miembros interesados en mejorar su funcionamiento, debido a algunas discrepancias sobre la actividad consular y, sobre todo, a que ese documento se elaboró en plena transición entre el gobierno socialista y el nuevo gobierno del PP.

Ya en 2012, con la llegada al poder del presidente Mariano Rajoy, parece que se ha retomado el interés por aprovechar más activamente el SEAE y porque su despliegue sea “efectivo y potente”.⁷ A ello ayuda el fuerte europeísmo del ministro de Exteriores –el antiguo eurodiputado José Manuel García-Margallo– y, sobre todo, una reconsideración profunda de la acción exterior española como consecuencia de la fuerte disminución de los recursos a disposición del Ministerio, que llegó a sufrir un recorte presupuestario del 54% en marzo de 2012. Los planes estratégicos elaborados durante este año para reformar el servicio exterior en general y la cooperación al desarrollo en particular –que es el área donde más se han concentrado los recortes–⁸ reconocen esa necesidad de buscar sinergias con los recursos y las acciones de la UE de forma que se fomente una cierta especialización o división del trabajo. Pero estas ideas apenas han pasado todavía de la teoría a propuestas concretas, y lo cierto es que no se ha producido una auténtica evaluación política o administrativa del impacto del SEAE sobre la diplomacia nacional. No obstante, el gobierno ha solicitado a sus máximos responsables –Catherine Ashton y Pierre Vimont– que en algunos países en los que España no cuente con representación, pueda haber diplomáticos nacionales que trabajen para las delegaciones de la UE aunque siguen dedicándose a tiempo parcial a algunas funciones estrictamente

⁷ Así se expresó desde la primera comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores en el Congreso de los Diputados (22 de febrero de 2012). Como se ha dicho antes, el nuevo ministro sí ha participado en las diversas iniciativas de reforzamiento de la PESC que han tenido lugar en 2012.

⁸ El gasto en el área de la cooperación internacional al desarrollo se ha reducido drásticamente desde el 0,43% del PIB en 2010 hasta el 0,23% en 2012, de lejos la mayor reducción producida entre los 34 Estados miembros de la OCDE (Grecia incluida).

españolas. En agosto de 2012 España anunció el cierre de sus embajadas en Yemen y Zimbabue, añadiendo que los intereses españoles en esos dos países quedarían a partir de entonces en manos de las Delegaciones de la UE.⁹

Aunque los diplomáticos españoles destinados en terceros países están ya inmersos en una realidad post-Lisboa y trabajan estrechamente con las delegaciones de la UE, reconocen que aún hay descoordinación y resistencias para aceptar que el jefe de delegación pueda tener un protagonismo que difumine la visibilidad de España en temas o regiones considerados centrales. Como la experiencia es de poco más de dos años, no existe una pauta estructural y la relación entre el SEAE y las misiones diplomáticas españolas depende mucho de la personalidad y actitud respectiva de los jefes de delegación o de los embajadores. También depende de la importancia que España concede a una zona u otra. Así, es relativamente fácil aceptar una cierta subordinación al SEAE en Asia y África Subsahariana, donde la diplomacia española nunca ha contado con grandes capacidades. Por el contrario, en América Latina y el norte de África, con una gran presencia de embajadas y consulados, o con importantes intereses económicos españoles, se reivindica más autonomía para la diplomacia nacional y más protagonismo en el seno del SEAE. No es casualidad que una importante proporción de los puestos ocupados por españoles dentro del Servicio se concentre en esas zonas.

Por el momento, no hay una evaluación global de la colaboración en el terreno, ya que hay situaciones muy variadas pero sí hay casos destacables de colaboración, como por ejemplo en Siria. Sí hay consenso en que el jefe de delegación de la UE debe erigirse en el principal interlocutor político con el gobierno del país en cuestión y se destaca como muy positivo la elaboración de informes conjuntos entre éste y el resto de embajadores de Estados miembros de la UE. El énfasis hasta el momento se ha puesto en la circulación de la información y, en ese sentido, España ha apoyado la puesta en marcha del proyecto ACID, un tipo de sistema electrónico de firma digital seguro que permita una comunicación fluida y confidencial entre las delegaciones y embajadas.

La presencia española en el SEAE

Como se ha dicho, la principal prioridad de España en la etapa inicial del SEAE ha sido la política de personal o, en palabras del propio ministro García-Margallo, “aprovechar el servicio exterior europeo para lograr una participación satisfactoria de nuestros funcionarios españoles en el mismo. Esta participación deberá verificarse tanto en los servicios centrales en Bruselas como en las delegaciones en el exterior; también en todos los niveles más elevados donde en estos momentos la presencia española es muy limitada”. Sin embargo, pese a ciertas quejas por un supuesto maltrato en ese reparto, lo cierto es que ya a finales de 2011 los españoles dirigían 11 delegaciones (entre ellas, algunas tan importantes como las de Rusia, Marruecos y Argentina) y ocupaban 55 puestos en los servicios centrales. En ambos casos, eso supone un número algo inferior al disfrutado por Italia y Francia, pero similar al de Alemania y el Reino Unido, por lo que no supone una mala situación. Es verdad que el gobierno no se quejaba tanto de la

⁹ El Ministerio de Exteriores ha anunciado también el cierre de tres consulados en Marruecos y Portugal. Este pequeño repliegue supone que la presencia española en el mundo pasa ahora a estar formada por 116 embajadas bilaterales, 11 misiones en organizaciones internacionales y 94 consulados (siendo algunas representaciones muy pequeñas, como demuestra el hecho de que 47 embajadas y 54 consulados carezcan de oficina comercial). El Ministerio es también responsable de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), con 44 oficinas técnicas comerciales y 15 centros culturales. Además, la red de delegaciones exteriores del gobierno español incluye 35 oficinas de turismo y 75 centros del Instituto Cervantes. Todo sumado, España constituye la quinta potencia diplomática dentro de la UE.

ausencia de españoles (muchos de ellos provenientes de la Comisión o del Consejo), sino de diplomáticos nacionales correspondientes al tercio aportado directamente por los Estados miembros. De todas formas, con los nombramientos de Bernardino León como representante especial (EUSR) para el Mediterráneo Sur y de Luis Fernández de la Peña como uno de los 16 directores generales (en su caso, con responsabilidades sectoriales geográficas para Rusia, Vecindad Oriental y Balcanes Occidentales), España dispone ya en el SEAE de cargos de alto nivel acordes con su peso.

En el seno de la Subsecretaría del Ministerio de Exteriores existe una unidad específica para informar y formar a los diplomáticos españoles que quieren ser parte del SEAE. Aunque existe una política oficial de estímulo, lo cierto es que no hay financiación adicional para la misma y los candidatos potenciales afrontan impedimentos de tipo informal pues no es seguro que la rotación vaya a beneficiar sus perspectivas de carrera cuando regresen al servicio exterior español. Algo que, en su caso, puede provocar cierta segmentación entre los diplomáticos con trayectoria europeizada y los que no la tienen. Otro problema es el desequilibrio en las áreas geográficas, con una presencia muy importante en lo relativo a América Latina, pero por el contrario muy minoritaria en áreas como los Balcanes y el Magreb.

Conclusiones: Casi tres años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y cuando ha pasado una década desde que se empezó a diseñar el fortalecimiento de la PESC en la Convención constitucional, la política exterior española sigue apostando por hacer de la UE un actor global. Sin embargo, la crisis de la zona euro –con la consiguiente pérdida de confianza entre los socios y en el proyecto–, el lento despliegue del SEAE en sus dos años de existencia y las dificultades de la diplomacia española han ido rebajando ese entusiasmo. Ahora bien, esas mismas debilidades alimentan la esperanza de dar nuevos pasos que refuercen el SEAE. Al fin y al cabo, resulta cada vez más evidente la vulnerabilidad de los Estados miembros –y singularmente de España– si no se conectan estrechamente a una UE más fuerte en el mundo. Por ello, la firma el pasado 10 de diciembre de 2012 del memorándum de entendimiento entre el SEAE y España para establecer la embajada española en la Delegación de la UE en Yemen va en esa dirección. Aunque haya claros criterios económicos detrás de la decisión, esta apuesta por europeizar la política exterior española es positiva tanto para nuestro país como para la UE.

Pocas dudas quedan que la resolución de la crisis del euro está vinculada a “más Europa”, y que para ello es necesario también avanzar en la unión política y por ende en la política exterior europea. Además de la buena disposición, España debe estar bien preparada para que, en el caso de que se produzca ese avance ambicioso en la acción exterior europea, pueda ejercer el liderazgo que en teoría le corresponde por tamaño y por presencia internacional.

Ignacio Molina
Investigador principal de Europa, Real Instituto Elcano

Alicia Sorroza
Investigadora, Real Instituto Elcano