

## **Resumen Ejecutivo y Conclusiones del Informe Elcano “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”**

**Ignacio Molina** | Coordinador del equipo redactor del Informe, Real Instituto Elcano.

### **Resumen**

El Informe Elcano de Estrategia Exterior Española presenta y ordena los elementos que deben tenerse en cuenta para renovar la política exterior, asumiendo como idea conductora la necesidad de conectar mejor a los españoles y al proyecto colectivo de país con el mundo globalizado. Se trata de un producto novedoso, dirigido al conjunto de actores con un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses de España. El documento aborda la posición del país en el complejo contexto mundial e identifica seis objetivos estratégicos de la acción exterior: integración europea, democracia avanzada, seguridad, competitividad y talento, responsabilidad, e influencia. A continuación se aborda dónde actuar para alcanzarlos, considerando tanto los niveles como seis espacios de actuación en las áreas geográficas prioritarias y en el propio ámbito global. En su última sección, el texto señala cómo hacerlo, utilizando de forma combinada seis instrumentos, prestando más atención a los medios empleados y, sobre todo, introduciendo un sistema integrado de elaboración de la acción exterior en seis fases. El informe se cierra con 10 conclusiones que son los fundamentos sobre los que basar -a juicio del Real Instituto Elcano- la renovación de la visión que tiene España de su lugar en el mundo y del papel, realista pero influyente, que puede jugar en él como potencia media con presencia global.

### **Resumen Ejecutivo del Informe**

El Informe “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española” pretende proporcionar una panorámica ordenada de los elementos a tener en cuenta para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado. Está dirigido al conjunto de actores con un papel relevante en la defensa y proyección internacional de los valores e intereses del país. Se trata de un producto novedoso, pues no existe en España tradición de este tipo de documentos, al haber dominado la tendencia a concentrarse en el corto plazo y una inercia a la ausencia de doctrina pública y de planificación. No obstante, aparece cuando se empieza a adquirir cierta cultura estratégica en otros campos y cuando se toma conciencia de que, desde que se alcanzó con éxito la plena inserción en Europa y en el mundo, la acción exterior española ha carecido de referentes estratégicos claros. Un problema agudizado durante la crisis debido a la reducción de recursos para la acción exterior y cierta desmoralización de los ciudadanos sobre el papel que puede jugar el país en la globalización. Además, son muy evidentes las grandes transformaciones e

incertidumbres que caracterizan el escenario internacional y europeo, y que aconsejan aún más este ejercicio. El texto no tiene un contenido rígidamente cerrado sino que más bien apunta orientaciones generales y algunas sugerencias concretas a partir de una línea directriz: la necesidad de conectar la dimensión interna de las políticas públicas y la política o acción exterior (dos términos aquí considerados prácticamente intercambiables siempre que se contemplen con perspectiva estratégica).

España atraviesa actualmente dificultades pero su historia contemporánea constituye también una historia rotunda de éxito político, social y económico. Es posible que el proyecto colectivo de país tenga que ser a su vez renovado, pero los elementos esenciales del modelo continúan siendo: (i) la convivencia democrática; (ii) la seguridad; (iii) la prosperidad sostenible; y (iv) la cultura y el conocimiento. Sobre esa base de consenso, ampliamente compartida, es posible construir una política exterior sólida.

El mundo es cada vez más multipolar en lo económico y apolar en lo político, y contiene sociedades más dinámicas e informadas, aunque también más desiguales y envejecidas. Los problemas para gobernar la globalización deberían estimular a los estados a cooperar pero la actual tendencia no apunta a la rápida aparición de sistemas multilaterales eficaces. En ese contexto, Europa es una región con dificultades específicas por sus debilidades demográficas, energéticas y económicas, y por su fragmentación diplomática y militar. El proyecto de construcción europea supone la mejor respuesta a esos desafíos, pero la UE es vulnerable: una moneda con bases poco sólidas, una legitimidad cuestionada, una solidaridad interna tensionada, una política exterior y de seguridad común aún frágil, y un mundo inestable relativamente hostil a sus valores. Esa realidad debería estimular a los Estados miembros a avances ambiciosos en la integración política, pero la actual tendencia no apunta a que esos progresos vayan a ser rápidos.

La posición específica de España en ese entorno es también delicada. Las perspectivas de evolución de su presencia internacional resultan menos favorables que en el último cuarto del siglo XX, cuando logró la completa normalización de la política exterior. Sin embargo, también es cierto que, en contraste con el país aislado de 1976, hoy está bien insertado en el mundo. En todo caso, España se enfrenta tanto a importantes riesgos como a valiosas oportunidades. Sus debilidades y amenazas son de carácter económico, político, demográfico, energético y medioambiental, de seguridad, de competitividad del modelo productivo, y de calidad de su sistema educativo y científico-tecnológico. En el terreno concreto de la política exterior, el país no ha sido capaz de aprovechar mejor el potencial geopolítico ni su poder blando, influyendo menos de lo que correspondería de acuerdo a su presencia internacional objetiva. Pero España también disfruta de fortalezas y oportunidades gracias a su alto desarrollo socioeconómico, su estabilidad político-institucional, su sólida proyección exterior en el terreno empresarial, su alta capacidad de atracción y el hecho de poseer una

lengua global. Además, tiene una posición geográfica-histórica muy valiosa, está bien inserta en la UE y el espacio atlántico, posee una densa red exterior y unas fuerzas armadas y un sistema de cooperación al desarrollo con vocación de protagonismo internacional.

Partiendo de la premisa antes mencionada de que la acción exterior debe ayudar a lograr los propósitos esenciales del modelo de país, el Informe ha identificado seis objetivos estratégicos, conectados tres de ellos al cumplimiento del propio proyecto interno (democracia, seguridad y competitividad y talento), y otros tres más bien a la política exterior (integración europea, responsabilidad internacional e influencia).



La integración europea sigue constituyendo la principal apuesta estratégica de la política exterior española. El futuro de la UE pasa hoy por consolidar el euro, mantener la cohesión interna y recuperar el apoyo ciudadano, y avanzar para convertirse en un polo de poder mundial. En su condición de quinto Estado miembro, y tejiendo complicidades con las instituciones y con otros Estados, España debe tratar de moldear mucho más el proceso de acuerdo a sus preferencias pues de otra forma corre el riesgo de ser relegada. Para tal fin, debe desarrollar una narrativa propia sobre el tipo de integración federalizante que le conviene y asumir un papel más proactivo, lo que pasa por generar ideas propias sobre la construcción europea en su conjunto y sobre las distintas políticas comunes. Además, debe velar más por la calidad de sus representantes en Bruselas e integrar mejor a los diversos actores en la definición de la posición nacional, reforzando el papel de las Cortes Generales.

El segundo objetivo postula definir y proyectar una identidad internacional a partir del modelo de democracia avanzada al que aspiran los españoles. Para ello, los poderes públicos necesitan asumir, y el conjunto de la sociedad reclamar, una defensa más explícita de la democracia y los derechos humanos en el mundo. El corolario de esa actitud consiste en apoyar activamente la generación de sistemas

de gobernanza multilateral basados en la legitimidad compartida, el respeto al derecho internacional y la eficacia. Pero el reforzamiento de la relación entre política exterior y democracia no se traduce sólo en la dirección que va desde dentro hacia fuera sino también, y quizá principalmente, en saber aprovechar la potencialidad que tiene un determinado tipo de acción exterior para mejorar la calidad democrática interior. Por un lado, eso significa colocar a los ciudadanos en el centro de atención, empoderándoles frente a la globalización, promoviendo que participen más en definir cómo se conecta España con el mundo y, fuera de las fronteras, proporcionándoles asistencia y protección. Por otro lado, asociarse nítidamente con otras democracias avanzadas con las que se comparten valores cosmopolitas y asumir de forma más explícita la pluralidad territorial en la proyección exterior, puede ayudar a reforzar la identificación con el proyecto de convivencia interna por parte de ciudadanos que ahora se sienten alejados.

En el terreno de la seguridad, el Informe asume como propios los contenidos de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013, por lo que el reto de la acción exterior consiste en contribuir a la sinergia y coherencia de las acciones que allí se contemplan. En materia de defensa, hay que adecuar al nuevo contexto estratégico los compromisos multilaterales y bilaterales para contribuir a la paz y a la seguridad internacional. También hay que tener en cuenta la restricción de los recursos disponibles, aunque manteniendo las capacidades militares que permitan interoperar con los aliados. En el ámbito diplomático, se deben integrar las actuaciones sobre no proliferación, desarme y control de armamento, y fomentar la regulación internacional de nuevas amenazas. Asimismo, se debe perseguir la integración de las acciones exteriores relacionadas con la seguridad ciudadana, la inteligencia, las emergencias humanitarias y las pandemias. En lo relativo a los recursos naturales, y muy en especial la energía, hay que diversificar el abastecimiento, impulsar la interconexión con los mercados europeos, vigilar la seguridad del transporte e innovar para reducir la dependencia exterior. Por último, la protección eficaz de los españoles en el exterior requiere una revisión de la acción consular y atender a las necesidades de las empresas en el extranjero, con un énfasis especial a las pymes.

El objetivo de competitividad y talento se refiere a la importante contribución que la acción exterior puede hacer para mejorar la estabilidad económica y financiera, cambiar el modelo de inserción internacional de la economía y promover en fin, a través de un sistema educativo y de investigación mejor conectado con el mundo, que España sea más dinámica, más innovadora y más sostenible. Para alcanzar la estabilidad, por un lado se debe acelerar la construcción de una genuina unión económica y monetaria, basada en un gran compromiso europeo que combine responsabilidad y solidaridad, y, por otro lado, hay que trabajar en los foros de gobernanza global para lograr un marco mejor en cuanto a la regulación financiera, la protección de inversiones, la lucha contra el fraude fiscal y la coordinación de políticas macroeconómicas. Por lo que hace a la planificación estratégica del salto cualitativo que requiere el modelo productivo español, el propósito debe consistir en

diversificar las exportaciones, dar entrada a más empresas en las cadenas de suministro globales, mejorar las infraestructuras de conexión y apostar decididamente por la innovación. De hecho, la internacionalización del sistema de investigación y desarrollo, a través de diversas actuaciones en el terreno educativo, científico-tecnológico y de la atracción de talento, constituye el mejor medio para lograr un aumento de la competitividad y el bienestar a largo plazo.

La idea de asumir la responsabilidad como otro objetivo central de la acción exterior estratégica se justifica porque los ciudadanos españoles comparten y proyectan el valor de la solidaridad pero, también, porque contribuir a sus contenidos ayuda a una mejor gestión de los asuntos globales que sin duda les afectan. En este terreno es necesario establecer una acción integrada entre las políticas de derechos humanos, de cooperación al desarrollo, de ayuda humanitaria y de generación de bienes públicos globales, sobre todo en lo referente a la lucha contra el cambio climático. España puede, en sintonía con la UE, tener una actitud más proactiva en la definición de las agendas globales sobre estas materias. De fronteras hacia dentro, el reto consiste en integrar a los distintos agentes de la acción exterior en esos ámbitos. En ese sentido, hay que trascender los procesos de coordinación y definir unas nuevas relaciones estratégicas identificando el valor añadido de cada actor. El objetivo de responsabilidad, y en particular la política de cooperación, requiere medios adecuados –recursos humanos cualificados, revertir la caída del presupuesto destinado a la ayuda al desarrollo y mayor concentración geográfica y sectorial de la misma– y el desarrollo de nuevos instrumentos.

El último de los objetivos postula reforzar la influencia internacional a través de unas relaciones exteriores intensas y un mejor aprovechamiento de los importantes elementos de poder blando. En el terreno multilateral, España puede presentarse como un actor importante para la solución de los problemas globales pues su identidad internacional suscita escaso rechazo. En las relaciones bilaterales y regionales, hay que aprovechar mejor las alianzas estratégicas con combinaciones a varias partes y triangulaciones. Pasando de la actuación diplomática a la interpersonal, los actuales flujos de emigración pueden ayudar a extender las redes de presencia en el exterior mientras que existen oportunidades no del todo aprovechadas para convertir el atractivo que tiene España para turistas, estudiantes e inmigrantes en una mejor proyección política, cultural y económica. También hay que facilitar el aprendizaje del español y la difusión de la cultura, sin olvidar la diversidad interior ni el hecho de compartir la lengua global con otra veintena larga de países. En el terreno de la reputación, se debe identificar, realzar y perseguir la consecución de los elementos de la imagen internacional a la que aspira la sociedad española. Y, por último, no olvidar que la influencia va ligada a la previsibilidad y la constancia.

Los anteriores objetivos han de desarrollarse en distintos niveles de actuación. España apoya el multilateralismo por convicción, pero también por su tamaño diplomático medio, su condición de país europeo y su inserción profunda en la

globalización. No obstante, gran parte de la acción exterior ha de desarrollarse de forma bilateral y de forma unilateral, a través de las muchas políticas a desarrollar en el interior para mejorar la internacionalización del país. Además, se debe realizar un ejercicio de clarificación de las sinergias y de división del trabajo para establecer qué elementos de la acción exterior podrían vehicularse en mayor o menor medida a través de la UE y cuáles deben mantenerse como acción a desarrollar por España.

Asimismo, los seis objetivos estratégicos se persiguen en distintas áreas geográficas. Y el Informe ha identificado también seis grandes espacios para la actuación española: Europa; el Magreb, Oriente Medio y África; América Latina; EEUU y el Atlántico Norte; Asia-Pacífico; y el ámbito propiamente global.

### *Espacios geográficos*



En todos los ámbitos de gobernanza colectiva europea, y en particular dentro del proceso de integración, España siempre se ha situado en la vanguardia de cualquier geometría variable. Resulta prioritario mantener esa ambición contribuyendo activamente a evitar dinámicas de fractura. En el debate sobre el futuro de la UE, España debe seguir fomentando avances en la construcción supranacional por parte de las instituciones y fortaleciendo unas relaciones especialmente intensas con los otros cinco Estados grandes y, dentro de ellos, con los que también pertenecen a la Eurozona (Alemania, Francia e Italia), sin descuidar a otros posibles aliados de tamaño medio (sobre todo su vecino Portugal) o pequeño. España tiene una visión propia sobre la ampliación, siendo muy aconsejable mantener la perspectiva europea para Turquía y los Balcanes occidentales. Debe prestar más atención a Rusia y la vecindad oriental, actuando en sintonía con sus socios occidentales.

España, como puente de paso natural entre el Norte de África y Europa tiene un interés estratégico en que el Mediterráneo constituya un espacio geopolítico propio, con organismos multilaterales efectivos, y que la UE refuerce su atención a la

vecindad meridional en un momento de transformaciones difíciles pero esperanzadoras. España debe profundizar en sus buenas relaciones con Marruecos y, al mismo tiempo, implicarse equilibradamente en el intento de mejorar las relaciones entre todos los Estados del Magreb. Oriente Medio es también importante para España pero, considerando las auténticas prioridades propias y las complejidades de una región tan conflictiva, es aconsejable canalizar a través de la UE parte de la energía política que hasta ahora se le dedicado. En cambio, sí requiere mayor atención propia, y la elaboración de una estrategia integral de actuación, la amplia zona definida en torno al Sahel, desde el Golfo de Guinea hasta el Mar Rojo y el Cuerno de África. Por último, y considerando que los lazos empresariales entre África subsahariana y España están intensificándose rápidamente, ese aumento de la relación económica debería tener un adecuado traslado al ámbito político.

América Latina es central para la consecución de la mayor parte de los objetivos estratégicos antes identificados. El vínculo tan especial que mantiene con la región da a la acción exterior española un plus de influencia en todos los demás ámbitos. En paralelo al esfuerzo latinoamericano para establecer una gobernanza multilateral propia, hay que repensar las Cumbres Iberoamericanas, manteniendo el rasgo de “diplomacia familiar” orientada principalmente a promover la cooperación en todos los ámbitos sobre la sólida base de una red densa y activa que une a las sociedades civiles de ambos lados. Además, España tiene que actuar bilateralmente con todos y cada uno de los países latinoamericanos con políticas diferenciadoras a partir de un criterio estratégico. La creciente importancia de Brasil en el escenario global y regional, y la menor atención que España le ha dedicado por razones históricas, exigen un esfuerzo complementario en esta relación bilateral. Con todos los demás países de habla española (desde México hasta el más pequeño) se pueden emprender proyectos ambiciosos y otras actuaciones de gran valor político.

La inserción de España en el espacio atlántico se apoya fundamentalmente en la OTAN por lo que, sin minusvalorar la importancia de ésta, parece deseable que la futura relación descansa sobre una base institucional más amplia. A este propósito podría ayudar decisivamente la conclusión del Tratado Transatlántico de comercio e inversión que España apoya decididamente, prestando atención a sus potenciales efectos para los países latinoamericanos. En el nivel bilateral, EEUU sigue siendo un aliado imprescindible pero igualmente conviene complementar el sólido lazo en materia de seguridad con más vínculos en el terreno económico, cultural y científico.

A pesar de que la región de Asia y Pacífico protagoniza en estos momentos la gran transformación del poder económico y de la gobernanza global, España no puede ponerla verosímilmente a la cabeza de sus prioridades aunque sí debe tener mayor presencia en la configuración de la política asiática que desarrolle la UE. Por otro lado, España debe tener planteamientos propios y una relación singularizada con

varios países de la zona, especialmente China. Para atraer la atención de Asia sería conveniente redoblar los esfuerzos en la promoción de la imagen de España, que no está consolidada, y en la difusión de la lengua española.

Existe, por último, un espacio propio para la gestión de asuntos de naturaleza global en el que España, tanto a través de la UE como de forma autónoma, debe estar presente, priorizando los debates en los que hay más intereses en juego. El objetivo de la actuación en el espacio global es doble: por un lado, contribuir a la provisión de bienes públicos y, por el otro, establecer normas legítimas y efectivas de gobernanza; una aspiración clave para un país muy interdependiente, que es miembro de la UE y que no tiene capacidad para imponer por sí solo sus intereses. España debe actuar en este terreno consciente de sus debilidades (una posición complicada para ver reconocido en los grandes ámbitos de gobernanza el peso objetivo que le corresponde) pero también de sus ventajas comparativas (una alta capacidad para gestionar relaciones bilaterales diversificadas y gran potencial para el fomento del diálogo interregional o las triangulaciones).

Para desarrollar una política exterior estratégica se requiere la combinación inteligente de diversos instrumentos, articulados por los diversos departamentos del Gobierno pero con una creciente participación en los mismos de la UE, las Comunidades Autónomas y el sector privado.



Entre los seis instrumentos identificados en el Informe, la diplomacia ocupa una posición clave pues debe destilar la esencia política general que se produce al combinar toda la acción exterior sectorial; una visión de conjunto que debe ejercerse a la hora de representar, de negociar y sobre todo de informar a la capital para que se pueda planificar y supervisar mejor la implementación. La asistencia y protección consular es el segundo gran instrumento de la acción exterior. No sólo constituye el punto de contacto visible entre sus gestores y unos ciudadanos cada vez más atentos a la calidad o incluso la utilidad de los servicios públicos, sino que

además contribuye de manera directa a mejorar la proyección internacional de la sociedad española. Se deben hacer más esfuerzos para otorgar a la acción consular la importancia que merece modernizándola, sobre todo a partir de las tecnologías de la información, y repensando su orientación actual más bien reactiva en el servicio hacia los ciudadanos.

La seguridad, la defensa y la inteligencia constituyen el tercer gran instrumento. Las tres aportan a la acción exterior elementos de influencia, presencia y cooperación internacional. Separadas en el pasado, tanto territorial como funcionalmente, convergen ahora en el continuum entre lo interior y lo exterior, entre la seguridad nacional y la seguridad global, protegiendo a la acción exterior en los nuevos ámbitos y riesgos de la globalización. En cuanto al instrumento de la promoción exterior de los intereses económicos y empresariales, sus herramientas son particularmente diversas y se han ampliado en los últimos años con nuevos actores de la sociedad civil y de las administraciones subestatales. Igualmente variado es el instrumento de cooperación al desarrollo que se articula mediante una compleja red de actores públicos y privados. Por último, la acción cultural y educativo-científica es un instrumento esencial que, por un lado, contribuye a una mayor internacionalización de España y, por el otro, ayuda a la proyección de su imagen y a la mejora de la influencia a través del poder blando.

El Informe termina presentando una propuesta de nuevo sistema, integral e integrado, para llevar a cabo una acción exterior estratégica. Si antes se ha defendido una perspectiva transversal y sin compartimentos estancos para determinar los objetivos y para entender los instrumentos, también es necesario asumir ese enfoque en las seis fases en las que se puede desagregar la elaboración de la política exterior: planificación, consulta externa, toma de decisiones, implementación, evaluación y rendición de cuentas.



Además, y en un marco de respeto a los objetivos estratégicos de la política exterior que, en última instancia, determina el Gobierno de España, resulta conveniente introducir en el sistema la apertura y colaboración con otros agentes. Entre estos, destacan las Comunidades Autónomas, responsables de muchas políticas públicas con potencial proyección exterior como consecuencia de la profunda descentralización competencial que caracteriza al sistema político español. La relación entre la acción exterior desarrollada por el Gobierno y por los actores subestatales o privados no debe descansar tanto en nuevos mecanismos de coordinación o jerarquía, sino en la generación de un sentimiento de apropiación recíproco o, al menos, de un clima de entendimiento.

Es cierto que la acción exterior debe asegurar la coherencia y sinergia interna de los muy diversos actores e intereses nacionales que se relacionan con una realidad internacional compleja. Pero estando de acuerdo con esta premisa, el Informe apunta a una manera distinta de la tradicional para intentar resolver esa problemática. Frente a la coordinación, conectada en la tradición administrativa española a la idea de control o incluso de subordinación, se postula como preferible el enfoque de integración, entendido como un método de trabajo que asegura la participación directa de todos los actores en el proceso y que facilita la convergencia. Al tratarse más bien de una metodología que pretende transformar la cultura administrativa imperante, excesivamente departamentalizada y juridificada, la apuesta por la integración apenas exige cambios legales u orgánicos, sólo una reorientación estratégica de las actuaciones.

La integración de la acción exterior debe descansar sobre tres mecanismos organizativos igualmente importantes: el presidente del Gobierno, un consejo político colegiado, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El presidente, que en España tiene grandes responsabilidades de dirección política, no cuenta hoy con un sistema que le permita ejercer el liderazgo estratégico efectivo de la acción exterior, tanto al presidir colectivamente a todos los departamentos que participan en ella como en su ámbito de actuación personal que incluye, además, las grandes decisiones críticas. La funcionalidad del consejo político, que debe tener un soporte técnico adecuado aunque ágil y reducido, consiste en servir de arena de encuentro político a los distintos protagonistas de la acción exterior española. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación debe reformular el enfoque geográfico y, sobre todo, reforzar el enfoque temático con el que hoy funciona. Se trata de poder tener auténtica visión de conjunto sobre cada región o país y servir de gran catalizador que ayude a integrar todas las políticas con proyección exterior. En el exterior, la integración se articula mediante un triple mecanismo que también pretende aunar la lógica jerárquica, colectiva y departamental, bajo el liderazgo del embajador.

Los mecanismos de integración no tienen vocación de exhaustividad y su actuación se limita a los objetivos prioritarios de política exterior, especialmente en las fases de planificación, consulta externa y evaluación. En cambio, para la mayor parte de

la toma de decisiones y sobre todo de la implementación, cada actor mantiene su ámbito de actuación. La principal herramienta para conseguir la integración consiste en la Estrategia de Acción Exterior, un documento político que corresponde aprobar al Gobierno, a partir de un borrador elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, asegurando que en su tramitación se consulte con otros actores y se debata en el Parlamento. El sistema de integración se encarga también de la supervisión anual del cumplimiento de la Estrategia, asegurándose que se atiendan sus directrices, se corrijan desviaciones y se reaccione ante situaciones de crisis.

Los dos elementos finales del sistema de integración son la evaluación y la rendición de cuentas que pretenden valorar el funcionamiento y los resultados del servicio público de la acción exterior. La evaluación está orientada al seguimiento de la eficiencia, a la supervisión del trabajo desarrollado por los actores, al análisis de las lecciones aprendidas y a la revisión de las estrategias y planes para el futuro. La rendición de cuentas tiene un contenido político pues pone en relación el sistema con los ciudadanos a través de sus representantes en las Cortes. Pero la participación parlamentaria en la acción exterior no se dedica solo a controlar, sino que articula en gran medida la comunicación entre ciudadanía y poderes públicos generando una base de consenso entre el Gobierno y la oposición.

Finalmente, en cuanto a los medios, la renovación estratégica de la política exterior precisa conciliar el desfase entre objetivos demasiado ambiciosos y medios demasiado escasos. En relación con los medios humanos se aconseja aprovechar aún más el margen existente para mejorar de los procesos de reclutamiento y la formación continua, y para fomentar la movilidad entre los distintos agentes de la acción exterior. También se defiende conectar mejor la promoción y la provisión de puestos de trabajo, ya sea en España o en los destinos externos, con la evaluación del rendimiento y la capacitación individual. Por lo que se refiere a los medios materiales, se advierte que la transformación de la acción exterior que aquí se propone deberá contar con presupuestación y fondos propios cuyo coste se compensará con la mejora de la eficiencia a medio plazo. Además, y con carácter general, se plantea abordar la modernización y racionalización de los medios materiales, introduciendo flexibilidad para el despliegue diplomático y consular.

## Conclusiones del Informe

El Informe se cierra con unas conclusiones. Se formulan a modo de recomendaciones tras haber defendido que la globalización diluye las fronteras entre lo interno y lo externo, reforzando la necesidad de desarrollar una acción exterior integrada, coherente y estable. Serían los 10 fundamentos sobre los que basar -a juicio del Real Instituto Elcano- la renovación de la visión que tiene España de su lugar en el mundo y del papel, realista pero influyente, que puede jugar en él como potencia media con presencia global. Como democracia avanzada, responsable y europeísta que persigue un modelo colectivo basado en la convivencia, la seguridad, la prosperidad sostenible y la cultura y el conocimiento.

- 1. AL SERVICIO DEL CIUDADANO:** La renovación estratégica de la política exterior de España ha de tener como guía la promoción de los valores e intereses de los ciudadanos. Una labor a realizar tanto en el interior de las fronteras –que la ciudadanía considere que la acción exterior le proporciona beneficios en el terreno de la democracia, la seguridad, la prosperidad sostenible y el conocimiento– como fuera de las mismas, teniendo en cuenta la creciente presencia internacional de españoles a quienes hay que asistir y proteger. Pedagogía, participación, cercanía, transparencia y búsqueda de apoyo social serán parte esencial de la acción exterior futura. Eso hará además la toma de decisiones más democrática, estable y orientada a la eficacia.
- 2. CONECTANDO MEJOR ESPAÑA AL MUNDO:** Una política exterior estratégica tiene como objetivo prioritario vincular mejor el país con un nuevo entorno internacional que está transformando los parámetros cotidianos de bienestar y seguridad. Debe ser una conexión que no esté sólo limitada a las administraciones, sino que también alcance a cada proyecto personal, empresarial o social para que pueda afrontar mejor los retos y oportunidades que ofrece la globalización. Ese esfuerzo, canalizado a través de mejor formación y comunicación, debería llevar por añadidura a un cambio de mentalidad colectiva. Uno de los 15 países más importantes del mundo –medido desde casi todos los parámetros– no puede tener poderes públicos, actores sociales ni ciudadanos que no presten mayor atención a lo que sucede en el entorno global. Además, así se favorecen políticas mayoritarias y sostenibles reduciéndose el riesgo del cortoplacismo o, en fin, de la vulnerabilidad.
- 3. DESDE UN EUROPEÍSMO INTELIGENTE:** Para recuperar su prosperidad y mantener su seguridad, España necesita de una UE internamente cohesionada y activa en el mundo. Por eso el europeísmo de España, que es el quinto Estado miembro de una UE de casi 30 miembros, no puede ser sólo receptivo ni resignado. Además de cumplir lealmente sus obligaciones como parte del proceso de integración, ha de ser constantemente activo impulsándolo y modelándolo para que avance de acuerdo con sus valores e intereses.

4. **CON AMBICIÓN DE PRESENCIA E INFLUENCIA PROPIA:** Una participación protagonista y leal en la UE no significa que España renuncie a pensar ni tampoco a actuar por sí misma; especialmente en donde resulte conveniente hacerlo por falta de desarrollo de la acción exterior europea o porque los objetivos a alcanzar sean propios (proyección de sus empresas, sus ideas o su lengua global) o donde el valor añadido de las oportunidades y/o los riesgos para su seguridad sean más intensos (América Latina y el Norte de África). Además de en esos espacios, España tiene capacidad y vocación para tener más presencia en las grandes potencias, las regiones emergentes y en la gestión de los asuntos propiamente globales.
5. **CORRESPONSABLE EN LA GENERACIÓN DE BIENES PÚBLICOS GLOBALES:** Por principio y por interés en un mundo interconectado, España debe proyectar sus valores en el mundo y apoyar una gobernanza multilateral basada en el derecho. Promover la paz internacional, los derechos humanos y las libertades, el desarrollo o la lucha contra el cambio climático no es sólo una expresión de solidaridad ni –mucho menos– un lujo generoso, sino que es una obligación que le corresponde y que además contribuye a mejorar la democracia, la seguridad, la prosperidad y el conocimiento en el interior.
6. **SOBRE LA BASE DE LA INNOVACIÓN Y TALENTO:** España sólo puede abordar la globalización desde el conocimiento y el valor añadido. El proteccionismo, el endeudamiento y la reducción del bienestar no son opciones viables ni aceptables para una sociedad bien formada en un mundo abierto e interdependiente. Eso obliga a repensar el modelo de crecimiento y a basarlo en mejoras de productividad que vengan de una educación más internacionalizada, la atracción de talentos, un sistema científico más conectado a la industria y empresas competitivas e insertas en las cadenas de valor globales.
7. **PROYECTANDO UNA IMAGEN SÓLIDA Y RESPETADA:** España debe presentarse como un actor internacional activo, con prioridades definidas, capaz de generar iniciativas útiles, y que asienta su credibilidad en la legitimidad de su sistema político y la solidez de su economía, lo que exige abordar sus actuales debilidades en esos ámbitos. España es hoy un país tolerante, moderno, solidario, creativo, plural, confiable, con alta calidad de vida, respetuoso con el medio ambiente y que valora su legado histórico. Esta es la imagen que puede y debe esforzarse en proyectar porque eso ayuda a mejorar la autoconfianza y la percepción que se tiene de las ideas y los productos españoles.

8. **A TRAVÉS DE UN SISTEMA INTEGRADO DE INSTRUMENTOS Y ACTORES:** Los intentos de coordinar la acción exterior de una sociedad muy globalizada tendrán difícil éxito si los actores públicos y privados relevantes no se sienten incluidos en la determinación de la estrategia. Eso exige un sistema colectivo, liderado al más alto nivel, catalizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y con fuerte implicación parlamentaria, que esté menos preocupado por controlar que por integrar visiones e instrumentos (diplomático, consular, seguridad, comercial, cultural-científico y de cooperación) en una orientación compartida sobre el interés general.
  
9. **DOTADO DE MÁS INTELIGENCIA:** La política exterior española tiene déficit de conocimiento experto y baja generación de ideas. Hay que reforzar el pensamiento propio (tanto en las unidades de planeamiento dentro de los poderes públicos como a través del asesoramiento de especialistas independientes) desde la fase de planificación gubernamental hasta la rendición de cuentas parlamentaria. Y hacerlo no solo a corto y medio plazo sino también atendiendo a la perspectiva de largo recorrido para que el país no quede descolocado frente a las amenazas ni desaproveche oportunidades.
  
10. **TOMANDO LA EVALUACIÓN EN SERIO:** Tanto la implementación de la acción exterior como los resultados obtenidos deben ser seguidos y medidos sistemáticamente. El éxito o fracaso al alcanzar los objetivos perseguidos debe ayudar a aprender, y ser determinante para mantener o cambiar el curso de acción y los medios humanos o materiales empleados.

