

RESUMEN EJECUTIVO



ESTRATEGIA DE **ACCIÓN EXTERIOR** DE ESPAÑA 2025-2028

Una política exterior con identidad propia



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



ESTRATEGIA DE **ACCIÓN EXTERIOR** DE ESPAÑA 2025-2028

La nueva **Estrategia de Acción Exterior 2025-2028** constituye la hoja de ruta con la que España hace los planteamientos para responder a un entorno internacional en profunda transformación. Se trata de una estrategia **ambiciosa y realista** que se adapta al nuevo contexto internacional a través de una **política exterior con identidad propia**, firme en la defensa de nuestros intereses y en el compromiso con los valores que nos definen como sociedad. El objetivo es que España ocupe un lugar en el mundo que permita a los españoles desarrollar con éxito sus proyectos de vida, reconociendo que muchas de las decisiones que afectan a su día a día se toman fuera de nuestras fronteras.

Para garantizar nuestra influencia en esta nueva coyuntura, España buscará convertir nuestras **fortalezas** como país en palancas para una mejor acción exterior con el objetivo de conseguir un mundo más justo, estable y seguro. Entre ellas destacan nuestra economía internacionalizada y en crecimiento, nuestro liderazgo en energías renovables, una sociedad abierta, diversa, europeísta y tolerante, un poder blando en auge apoyado en nuestras lenguas e industrias culturales y una ubicación geográfica privilegiada, que nos permiten seguir afianzando nuestra posición y proyección internacional.

Vivimos en tiempos inciertos, en **una era marcada por la fragilidad de la paz y del orden internacional**. El año 2025 coincide con el tercer aniversario de la invasión rusa de Ucrania y con un incremento de la violencia en nuestro entorno estratégico, del Sahel a Oriente Medio. El mundo afronta hoy unos desafíos producto de evoluciones políticas y alteraciones en la distribución de los factores que configuran el poder, con consecuencias desestabilizadoras.

En este contexto, tres desplazamientos sistémicos han redefinido el contexto internacional, lo que exige una adaptación de nuestra acción exterior a las nuevas circunstancias.

El primero de estos desafíos es el tránsito de un orden basado en reglas a dinámicas en las que predominan lógicas de poder. La erosión del derecho internacional, el aumento de los conflictos y el auge de la impunidad suponen una seria amenaza para la paz y la estabilidad. Este desplazamiento obliga a España a adoptar una **acción exterior más estratégica**, que incluya como objetivo la defensa del multilateralismo y del derecho internacional.

En segundo lugar, España se enfrenta a un contexto de fragmentación económica y competición estratégica. A nivel económico se ha pasado de priorizar la eficiencia, propia de la globalización, a la búsqueda de resiliencia y la mitigación de riesgos, redefiniendo los marcos de comercio e inversión. Estas transformaciones exigen a España conjugar el carácter abierto de su economía con un **mayor énfasis en la seguridad económica**.



ESTRATEGIA DE **ACCIÓN EXTERIOR** DE ESPAÑA 2025-2028

Por último, las sociedades democráticas se enfrentan a múltiples desafíos. En un clima de polarización, marcado por el auge de la desinformación que amenaza la estabilidad democrática e impulsa la ruptura de consensos, España debe **seguir apostando por sociedades abiertas e inclusivas**, preservando la cohesión interna como base de su proyección internacional.

La Estrategia de Acción Exterior 2025-2028 responde a estas transformaciones del escenario internacional a través de tres principios transversales de actuación que tienen por objetivo garantizar **(A) una Europa más autónoma; (B) una España comprometida; y (C) una España que construye paz y seguridad.**

LA HORA DE EUROPA: REFORZAR NUESTRA AUTONOMÍA EUROPEA

Para defender los intereses de los españoles hoy nuestra respuesta debe ser, en primer lugar, europea. Se parte del profundo europeísmo de la sociedad española y de la convicción de que sólo a nivel europeo podemos tener un peso decisivo en la reconfiguración del orden mundial. Por ello, debemos contribuir a la estabilidad, resiliencia y eficacia de la Unión Europea. Así, frente a las múltiples crisis que vivimos, **Europa debe ser ambiciosa y audaz en su respuesta.**

La UE ha atravesado tres shocks en los últimos años –pandemia, agresión rusa y crisis energética– a los que ha sabido responder de manera eficaz y coordinada. El desafío ahora es consolidar este **despertar estratégico** para lograr que la Unión se consolide como un verdadero **actor geopolítico**. Mantener el control de nuestro futuro político, económico y tecnológico exige tomar decisiones difíciles de manera colectiva. Debemos pensar a largo plazo, actuar más, mejor y más rápido y, sobre todo, trabajar juntos, como europeos.

España apoya un **salto cualitativo en las políticas comunes y su financiación**, que vaya acompañado de una transformación institucional. Con este objetivo, trabajaremos para lograr **un presupuesto europeo más ambicioso**, que asegure nuestra capacidad de acción y respuesta, y una **reforma del proceso de toma de decisiones** que extienda la mayoría cualificada a nuevos ámbitos, como la política exterior, para evitar la parálisis de la acción europea. España apoyará el **proceso de ampliación de la UE**, que debe ir acompañado de **reformas realistas de la Unión** que nos permitan seguir avanzado y prepararnos para operar con un mayor número de Estados miembros. Asimismo, apostamos por que **Europa asuma más responsabilidad en su propia seguridad**. La autonomía estratégica abierta europea debe basarse en un **concepto integrado de seguridad** que incorpore dominios más allá de la defensa tradicional. Debemos reforzar esta autonomía a



ESTRATEGIA DE **ACCIÓN EXTERIOR** DE ESPAÑA 2025-2028

través de más **capacidades y recursos colectivos**, incluido un mayor desarrollo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea. Ante un mundo más conflictivo, es necesaria una **mayor coordinación en la acción exterior europea** para maximizar los efectos de nuestros esfuerzos políticos y presupuestarios. Esto incluye una **mejora en la interacción con nuestros socios globales**, basada en la asociación de igual a igual y en la ejemplaridad europea. En la misma línea, es clave avanzar hacia una mayor **convergencia estratégica** entre los Estados miembros en la percepción de las amenazas a la seguridad europea, con una lógica de 360 grados.

Ante los desafíos actuales, **la cohesión social** no es sólo un imperativo ético y de equidad, sino un activo estratégico; una garantía para nuestra seguridad en un momento en el que actores externos intentan instrumentalizar las divisiones en el seno de las sociedades democráticas. Por eso, España impulsará la **política de cohesión** y la unión entre europeos a través de políticas como Erasmus+, y seguirá apoyando la profundización por el **Pilar Europeo de Derechos Sociales**.

La proyección exterior europea no es posible sin unos fundamentos de poder sólidos, también en el plano económico. La UE debe superar la brecha de innovación respecto a nuestros competidores en aquellos sectores que definirán la economía del futuro. En este sentido, España trabajará para **aumentar nuestra competitividad** a través de una apuesta clara por **la triple transición ecológica, digital y social** como catalizadores del crecimiento económico europeo, impulsando la **reindustrialización, profundizando el Mercado Único, culminando la Unión Bancaria y reforzando el papel internacional del euro**.

Ahora bien, la creciente fragmentación económica nos obliga a **integrar la perspectiva de seguridad económica** en el proceso de toma de decisiones a fin de reducir riesgos. El uso de las interdependencias como arma arrojadiza y la proliferación de barreras al comercio hacen necesario reevaluar la disyuntiva entre eficiencia y seguridad para prestar más atención a esta última. Además, la UE es la región más abierta del mundo en términos económicos, por lo que el impacto de las tendencias proteccionistas podría ser más perjudicial. En esta línea, España se propone: **reducir vulnerabilidades y dependencias** críticas garantizando la **seguridad de nuestras cadenas de suministro** y el **acceso a materias primas y tecnologías clave**; **anticipar amenazas y dotarnos de más herramientas** para hacer frente a presiones económicas; y **ampliar nuestra red de socios comerciales**, ya que comerciar más y con más actores fiables incrementa nuestra autonomía.



UNA ESPAÑA COMPROMETIDA

Las **instituciones multilaterales se encuentran en un momento crítico**. Las tendencias mundiales a mayor competición geoestratégica son contrarias a la cooperación multilateral, precisamente cuando es más necesaria que nunca. En este marco, el primero de nuestros objetivos es **preservar, reformar y reforzar el sistema multilateral**, de cuya parálisis o eficacia depende nuestra capacidad para **responder a los retos globales** que, desde el cambio climático a la prevención de pandemias, tienen un impacto real sobre la ciudadanía. España defiende preservar los logros alcanzados a través de un papel activo dentro del sistema multilateral y reformar las estructuras existentes apostando por una mayor inclusividad que refleje la composición de la sociedad internacional actual.

Como parte del refuerzo de nuestra acción en el marco multilateral, España avanzará en la **protección y promoción de los derechos humanos**, la **reforma de la gobernanza económica y financiera internacional**, el diseño de una **gobernanza tecnológica ética y responsable y el refuerzo de nuestra política exterior feminista**. Cuando estos retos no puedan ser abordados eficazmente a nivel multilateral, se promoverán mecanismos flexibles de cooperación que nos permitan avanzar en torno a intereses compartidos. Asimismo, España **promoverá una migración regular, ordenada y segura**, sin renunciar a los principios de humanidad y responsabilidad que nos definen, y desde la convicción de que nuestro dinamismo económico y la sostenibilidad de nuestro modelo de bienestar dependen en parte de la migración.

En un escenario de crisis de solidaridad, el mundo precisa más cooperación para el desarrollo, no menos. España seguirá apostando por la **cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria** como herramientas esenciales para afrontar los desafíos colectivos. España continuará **liderando la transición ecológica** a través de la diplomacia verde y la **lucha contra la emergencia climática** como eje central de nuestra acción exterior. En este marco, se apostará por la **descarbonización competitiva** como una oportunidad para nuestra industria, que asegure que los objetivos de neutralidad climática van acompañados de una transición justa mientras apostamos por sectores de futuro.



UNA ESPAÑA QUE CONSTRUYE PAZ Y SEGURIDAD

La respuesta de España no debe olvidar la **seguridad** de nuestros ciudadanos. Ello requiere **adaptarnos a un mundo más complejo** en el que Europa ya no goza del dividendo de paz del que había disfrutado durante las últimas décadas. El nuevo contexto obliga a España y a Europa a **asumir mayores cuotas de responsabilidad** sobre su defensa y a contribuir más a la seguridad compartida como proveedores de seguridad en el marco de la UE, la OTAN y las Naciones Unidas. España buscará reforzar la arquitectura de control de armamentos, no proliferación y desarme, y seguirá comprometida en la lucha contra el terrorismo.

En paralelo, España buscará **construir paz desde la coherencia** en la defensa del derecho internacional, velando por el cumplimiento de las normas de derecho internacional humanitario en todas las circunstancias y conflictos. En este sentido, seguiremos apoyando a los tribunales internacionales en la **lucha contra la impunidad** y reforzando las capacidades de España como actor de **mediación**.

Además, tenemos que **fortalecer nuestra resiliencia democrática**. En una época marcada por una interconexión sin precedentes, nos encontramos paradójicamente divididos. Los sesgos algorítmicos, el incremento de la desinformación y el auge del discurso de odio no son meros desafíos técnicos, sino amenazas a la cohesión social que nos hacen más vulnerables frente a la radicalización y la injerencia externa. Frente a los riesgos que plantea la desregulación, España defiende **una mayor transparencia, neutralidad y rendición de cuentas** por parte de plataformas tecnológicas, **un enfoque centrado en las personas y los derechos, y una mayor coordinación internacional**. Ahora bien, para poder desplegar una acción exterior eficaz, España tiene que **preservar la cohesión interna** y ello pasa por atender las demandas de la ciudadanía, avanzando en la lucha contra la desigualdad y el reto demográfico.

ESPAÑA EN EL MUNDO

La acción exterior de España continuará desplegándose región a región, con la doble vertiente de una dimensión euroatlántica y mediterránea, así como una proyección global.

La coyuntura actual requiere, más que nunca, **invertir en nuestro entorno estratégico**, en el que se concentran un gran número de conflictos: del Sahel a Oriente Medio, pasando por Ucrania. Ello supone prestar especial atención a nuestros vecinos inmediatos y a los vecinos de nuestros vecinos. Es decir, a los



ESTRATEGIA DE **ACCIÓN EXTERIOR** DE ESPAÑA 2025-2028

países que - desde Europa Oriental a África Occidental, el Norte de África y Oriente Medio - conforman nuestra vecindad en sentido amplio y **donde se producen buena parte de los desafíos que afectan directamente a la seguridad y prosperidad de España**. Con el objetivo de responder a los retos y aprovechar las oportunidades que ofrece este espacio, en los próximos años, España **reforzará su despliegue diplomático** sobre el terreno hasta alcanzar una cobertura completa en nuestro entorno estratégico, fortalecerá la interlocución política y ofrecerá su apoyo al desarrollo económico, la seguridad y la gobernanza de nuestros vecinos.

Más Europa, más allá de la UE. España se propone **afianzar las relaciones bilaterales** con nuestros socios europeos; mantener nuestro **apoyo integral a Ucrania** en la defensa de su soberanía; y acompañar los procesos de adhesión de los **Balcanes Occidentales** y del resto de países candidatos.

América Latina y el Caribe es una constante en la identidad y la acción exterior de España. En los últimos años, España ha puesto a América Latina en el centro de la agenda europea, con la celebración de la primera Cumbre UE-CELAC en ocho años durante la Presidencia española del Consejo de la UE en 2023 y el impulso constante a los acuerdos con MERCOSUR, Chile y México, a la vez que ha mantenido una intensa agenda bilateral. En los próximos cuatro años el objetivo es redoblar este esfuerzo y **fortalecer el Espacio Iberoamericano**. Sobre la base de unos valores comunes e intereses convergentes, España trabajará de forma conjunta con la región para ampliar nuestra influencia colectiva en los foros multilaterales y en los grandes debates de la agenda global. Asimismo, aspiramos a **profundizar unas relaciones económicas equitativas** mutuamente beneficiosas ante un escenario de fragmentación económica.

Se intensificarán nuestras relaciones con los países de la cuenca mediterránea en el **Magreb y Oriente Medio**, con una apuesta firme por la paz y la estabilidad de nuestro vecindario sur. España seguirá trabajando para mantener unas relaciones estrechas con **América del Norte** sobre la base del diálogo. Se continuará invirtiendo en un salto cualitativo en nuestra relación con **África**, a través de la implementación de la nueva Estrategia España-África 2025-2028 y con un foco especial en África Occidental. Además, se apostará por una huella más profunda en **Asia-Pacífico**, a través de una nueva estrategia para la región, sin olvidar la consolidación de nuestra presencia en el **Cáucaso Sur y Asia Central**. En cada uno de estos ámbitos geográficos, España intensificará la **promoción de su cultura y sus lenguas** como activo de nuestra proyección exterior.

Para poder hacer efectivas las prioridades y objetivos que se fija esta Estrategia, es preciso iniciar un proceso de reflexión sobre la **adaptación de los instrumentos de la acción exterior** española a los retos mencionados. En primer lugar, se buscará preparar a nuestro servicio exterior para atender mejor los intereses



ESTRATEGIA DE **ACCIÓN EXTERIOR** DE ESPAÑA 2025-2028

de los españoles en esta nueva coyuntura, a través de la adecuación de nuestro despliegue diplomático a las necesidades presentes, la transformación digital de nuestras herramientas de trabajo y la formación e inversión en nuestro capital humano, que constituye la columna vertebral de nuestra acción exterior. Para reforzar la proyección de España será clave aprovechar mejor el conocimiento y la experiencia de los tres millones de españoles que residen en el exterior.

Por último, no podemos olvidar que **la acción exterior es una tarea que nos implica a todos**, desde el conjunto de poderes del Estado a las Administraciones públicas españolas y a la propia sociedad civil, incluidos los españoles en el exterior. Por ello, seguiremos trabajando para mejorar la coordinación con todos los actores involucrados, para que con su conocimiento y experiencia contribuyan a enriquecer el diseño de la acción exterior como **acción de Estado y de país**.