

RESUM EXECUTIU



ESTRATÈGIA
**D'ACCIÓ EXTERIOR
D'ESPANYA**
2025-2028

Una política exterior
amb identitat pròpia



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

La nova **Estratègia d'Acció Exterior 2025-2028** constitueix el full de ruta amb què Espanya formula els seus plantejaments per respondre a un entorn internacional en profunda transformació. Es tracta d'una estratègia **ambiciosa i realista** que s'adapta al nou context internacional mitjançant una **política exterior amb identitat pròpia**, ferma en la defensa dels nostres interessos i en el compromís amb els valors que ens defineixen com a societat. L'objectiu és que Espanya ocupi un lloc al món que permeti als espanyols desenvolupar amb èxit els seus projectes de vida, reconeixent que moltes de les decisions que afecten el seu dia a dia es prenen fora de les nostres fronteres.

Per garantir la nostra influència en aquesta nova conjuntura, Espanya tractarà de convertir les nostres fortaleses com a país en palanques per a una millor acció exterior amb l'objectiu d'aconseguir un món més just, estable i segur. Entre aquestes fortaleses destaquen la nostra economia internacionalitzada i en creixement, el nostre lideratge en energies renovables, una societat oberta, diversa, europeista i tolerant, un poder tou a l'alça recolzat en les nostres llengües i indústries culturals i una ubicació geogràfica privilegiada, que ens permet continuar consolidant la nostra posició i projecció internacional.

Vivim temps incerts, en **una era marcada per la fragilitat de la pau i de l'ordre internacional**. L'any 2025 coincideix amb el tercer aniversari de la invasió russa d'Ucraïna i amb un increment de la violència al nostre entorn estratègic, del Sahel a l'Orient Mitjà. El món avui dia afronta grans reptes derivats d'alteracions en la distribució dels factors que configuren el poder, amb conseqüències desestabilitzadores.

En aquest context, tres desplaçaments sistèmics han redefinit el context internacional, cosa que exigeix una adaptació de la nostra acció exterior a les noves circumstàncies.

El primer d'aquests reptes és el pas d'un ordre basat en regles a dinàmiques en què predominen lògiques de poder. L'erosió del dret internacional, l'augment dels conflictes i l'increment de la impunitat signifiquen una amenaça important per a la pau i l'estabilitat. Aquest desplaçament obliga Espanya a adoptar una **acció exterior més estratègica**, que inclogui com a objectiu la defensa del multilateralisme i del dret internacional.

En segon lloc, Espanya s'enfronta a un context de fragmentació econòmica i competició estratègica. En l'àmbit econòmic, s'ha passat de prioritzar l'eficiència, pròpia de la globalització, a la recerca

de resiliència i l'atenuació de riscos, redefinint els marcs de comerç i d'inversió. Aquestes transformacions exigeixen a Espanya conjugar el caràcter obert de la seva economia amb **més èmfasi en la seguretat econòmic**

Finalment, les societats democràtiques s'enfronten a múltiples reptes. En un clima de polarització, marcat per l'augment de la desinformació, que amenaça l'estabilitat democràtica i impulsa la ruptura de consensos, Espanya **ha de seguir apostant per societats obertes i inclusives** i preservar la cohesió interna com a base de la seva projecció internacional.

L'Estratègia d'Acció Exterior 2025-2028 respon a aquestes transformacions de l'escenari internacional per mitjà de tres principis transversals d'actuació que tenen per objectiu garantir **(A) una Europa reforçada, (B) una Espanya compromesa i (C) una Espanya que construeix pau i seguretat**.

Una Europa reforçada

Avui dia, per defensar els interessos dels espanyols, la nostra resposta ha de ser, en primer lloc, europea. Es parteix de l'europeisme profund de la societat espanyola i de la convicció que no més a escala europea podem tenir un pes decisiu en la reconfiguració de l'ordre mundial. Per això, hem de contribuir a l'estabilitat, la resiliència i l'eficàcia de la Unió Europea. Per tant, davant les múltiples crisis que vivim, **cal que Europa sigui ambiciosa i audaç en la seva resposta**.

La UE ha sofert tres xocs els darrers anys — pandèmia, agressió russa i crisi energètica—, als quals ha sabut respondre de manera eficaç i coordinada. Ara el desafiament és consolidar aquest **despertar estratègic** per aconseguir que la Unió es consolidi com un veritable **actor geopolític**. Mantenir el control del nostre futur polític, econòmic i tecnològic exigeix prendre decisions difícils de manera col·lectiva. Hem de pensar a llarg termini, actuar més, millor i més ràpid i, sobretot, treballar junts com a europeus.

Espanya dona suport a **un salt qualitatiu en les polítiques comunes i el seu finançament**, que vagi acompanyat d'una transformació institucional. Amb aquest objectiu, treballarem per aconseguir **un pressupost europeu més ambiciós**, que asseguri la nostra capacitat d'acció i de resposta, i una **reforma del procés de presa de decisions** que estengui la majoria qualificada a nous àmbits, com ara la política exterior, per evitar la paràlisi de l'acció europea. Espanya donarà suport al **procés d'ampliació de la UE**, que ha

d'anar acompanyat de **reformes realistes de la Unió** que ens permetin continuar avançant i preparar-nos per operar amb un nombre més gran d'estats membres.

Així mateix, apostem per una **Europa més responsable de la pròpia seguretat**. L'autonomia estratègica oberta europea s'ha de basar en un **concepte integral de seguretat** que incorpori dominis més enllà de la defensa tradicional. Hem de reforçar aquesta autonomia mitjançant més **capacitats i recursos col·lectius**, incloent-hi un desenvolupament més gran de la base tecnològica i industrial de la defensa europea. Davant d'un món més conflictiu, cal **més coordinació en l'acció exterior europea** per maximitzar els efectes dels nostres esforços polítics i pressupostaris. Això inclou una **millora en la interacció amb els nostres socis globals**, basada en l'associació d'igual a igual i en l'exemplaritat europea. En la mateixa línia, és clau avançar cap a una major **convergència estratègica** entre els estats membres en la percepció de les amenaces a la seguretat europea, amb una lògica de 360 graus.

Davant dels desafiaments actuals, la **cohesió social** no és només un imperatiu ètic i d'equitat, sinó un actiu estratègic, una garantia per a la nostra seguretat en un moment en què actors externs intenten instrumentalitzar les divisions al si de les societats democràtiques. Per això, Espanya impulsarà la **política de cohesió**, la unió entre europeus a través de polítiques com Erasmus+ i continuarà donant suport a l'aprofundiment del **pilar europeu de drets socials**.

La projecció exterior europea no és possible sense uns fonaments de poder sòlids, també en l'àmbit econòmic. La UE ha de superar la bretxa d'innovació respecte dels nostres competidors en els sectors que definiran l'economia del futur. En aquest sentit, Espanya treballarà per **augmentar la nostra competitivitat** a través d'una aposta clara per la **triple transició ecològica, digital i social** com a catalitzadora del creixement econòmic europeu, **impulsarà la reindustrialització**, **aprofundirà el mercat únic**, **culminarà la unió bancària** i **reforçarà el paper internacional de l'euro**.

Ara bé, la fragmentació econòmica creixent econòmica ens obliga a **integrar la perspectiva de seguretat econòmica** en el procés de presa de decisions per tal de reduir riscos. L'ús de les interdependències com a arma i la proliferació de barreres al comerç fan necessari reavaluar la disjuntiva entre eficiència i seguretat per prestar més atenció a aquesta darrera. Així mateix, la UE és la regió més oberta del món en termes econòmics, per la qual cosa l'impacte de les tendències

proteccionistes podria ser més perjudicial. En aquest sentit, Espanya es proposa **reduir vulnerabilitats i dependències crítiques** garantint la **seguretat de les nostres cadenes de subministrament** i l'**accés a matèries primeres i tecnologies clau**; **anticipar amenaces** i **dotar-nos de més eines** per fer front a pressions econòmiques, i **ampliar la nostra xarxa de socis comercials**, ja que comerciar més i amb més actors fiables incrementa la nostra autonomia.

Una Espanya compromesa

Les **institucions multilaterals es troben en un moment crític**. Les tendències mundials a més competició geoestratègica són contràries a la cooperació multilateral, precisament quan és més necessària que mai. En aquest marc, el primer dels nostres objectius és **preservar, reformar i reforçar el sistema multilateral**, de la paràlisi o eficàcia del qual depèn la nostra capacitat per **respondre als reptes globals** que, des del canvi climàtic fins a la prevenció de pandèmies, tenen un impacte real sobre la ciutadania. Espanya defensa preservar els èxits aconseguits a través d'un paper actiu dins del sistema multilateral i reformar les estructures existents apostant per una inclusivitat més gran que reflecteixi la composició de la societat internacional actual.

Com a part del reforç de la nostra acció en el marc multilateral, Espanya avançarà en la **protecció i promoció dels drets humans**, la **reforma de la governança econòmica i financera internacional**, el disseny d'una **governança tecnològica ètica i responsable** i l'**enfortiment de la nostra política exterior feminista**. Quan aquests reptes no puguin ser abordats eficaçment a escala multilateral, es promouran mecanismes flexibles de cooperació que ens permetin avançar al voltant d'interessos compartits. Així mateix, Espanya **promourà una migració segura, ordenada i regular**, sense renunciar als principis d'humanitat i responsabilitat que ens defineixen, i des de la convicció que el nostre dinamisme econòmic i la sostenibilitat del nostre model de benestar depenen en part de la migració.

En un escenari de crisi de solidaritat, el món necessita més cooperació per al desenvolupament, no menys. Espanya continuarà apostant per la **cooperació per al desenvolupament** i l'**acció humanitària** com a eines essencials per afrontar els desafiaments col·lectius. Espanya continuarà **liderant la transició ecològica** a través de la diplomàcia verda i la **lluita contra l'emergència climàtica** com a eix central de la nostra acció exterior. En aquest marc, s'apostarà per la

descarbonització competitiva com una oportunitat per a la nostra indústria, que assegurí que els objectius de neutralitat climàtica van acompanyats d'una transició justa mentre apostem per sectors de futur.

Una Espanya que construeix pau i seguretat

La resposta d'Espanya no ha d'oblidar la **seguretat** dels nostres ciutadans, la qual cosa requereix **adaptar-nos a un món més complex** en què Europa ja no disposa del dividend de pau del qual havia gaudit durant les últimes dècades. El nou context obliga Espanya i Europa a **assumir majors quotes de responsabilitat** sobre la seva defensa i contribuir més a la seguretat compartida com a proveïdors de seguretat en el marc de la UE, l'OTAN i les Nacions Unides. Espanya tractarà de reforçar l'arquitectura de control d'armaments, la no proliferació i el desarmament, i continuarà compromesa en la lluita contra el terrorisme.

En paral·lel, Espanya procurarà **construir pau des de la coherència** en la defensa del dret internacional, i vetllarà pel compliment de les normes de dret internacional humanitari en totes les circumstàncies i conflictes. En aquest sentit, continuarem donant suport als tribunals internacionals en la **lluita contra la impunitat** i reforçant les capacitats d'Espanya com a actor de **mediació**.

A més, hem d'**enfortir la nostra resiliència democràtica**. En una època marcada per una interconnexió sense precedents, ens trobem paradoxalment dividits. Els biaixos algorítmics, l'increment de la desinformació i l'increment del discurs d'odi no són simplement reptes tècnics, sinó amenaces a la cohesió social que ens fan més vulnerables enfront de la radicalització i la ingerència externa. Davant dels riscos que planteja la desregulació, Espanya defensa **més transparència, neutralitat i rendició de comptes** per part de plataformes tecnològiques; un **enfocament centrat en les persones i els drets**, i una **major coordinació internacional**. Ara bé, per poder desplegar una acció exterior eficaç, Espanya ha de **preservar la cohesió interna**, i això implica atendre les demandes de la ciutadania, avançant en la lluita contra la desigualtat i el repte demogràfic.

Espanya al món

L'acció exterior d'Espanya continuarà desplegant-se regió a regió, amb el doble vessant d'una dimensió euroatlàntica i mediterrània, i a través de la projecció global.

La conjuntura actual requereix, més que mai, **invertir en el nostre entorn estratègic** en què es concentren un gran nombre de conflictes: del Sahel a l'Orient Mitjà, passant per Ucraïna. Això suposa prestar especial atenció als nostres veïns immediats i als veïns dels nostres veïns. És a dir, als països que —des d'Europa Oriental fins a l'Àfrica Occidental, el Nord d'Àfrica i l'Orient Mitjà— conformen el nostre veïnat, en sentit ampli, i **on es produeixen bona part dels desafiaments que afecten directament la seguretat i la prosperitat d'Espanya**. Amb l'objectiu de respondre als reptes i aprofitar les oportunitats que ofereix aquest espai, els pròxims anys, Espanya **reforçarà el seu desplegament diplomàtic** sobre el terreny fins a assolir una cobertura completa en el nostre entorn estratègic, enfortirà la interlocució política i oferirà el seu suport al desenvolupament econòmic, la seguretat i la governança dels nostres veïns.

Més Europa, més enllà de la UE. Espanya es proposa **refermar les relacions bilaterals** amb els nostres socis europeus; mantenir el nostre **suport integral a Ucraïna** en la defensa de la seva sobirania, i acompanyar els processos d'adhesió dels **Balcans occidentals** i de la resta de països candidats.

Amèrica Llatina i el Carib és una constant en la identitat i l'acció exterior d'Espanya. Els últims anys, Espanya ha posat Amèrica Llatina al centre de l'agenda europea, amb la celebració, el 2023, de la primera Cimera UE-CELAC en vuit anys durant la presidència espanyola del Consell de la UE i l'impuls constant als acords amb MERCOSUR, Xile i Mèxic, alhora que ha mantingut una intensa agenda bilateral. Els pròxims quatre anys, l'objectiu és redoblar aquest esforç i **enfortir l'espai iberoamericà**. Sobre la base d'uns valors comuns i uns interessos convergents, Espanya treballarà de manera conjunta amb la regió per ampliar la nostra influència col·lectiva en els fòrums multilaterals i en els grans debats de l'agenda global. Així mateix, aspirem a **aprofundir unes relacions econòmiques equitatives** i mútuament beneficioses davant d'un escenari de fragmentació econòmica.

S'intensificaran les nostres relacions amb els països de la conca mediterrània al **Magrib i l'Orient Mitjà**, amb una aposta ferma per la pau i l'estabilitat del nostre veïnat del sud. Espanya continuarà treballant per mantenir unes relacions estretes amb l'**Amèrica del Nord** sobre la base del diàleg.

Es continuarà invertint en un salt qualitatiu en la nostra relació amb **Àfrica**, a través de la implementació de la nova Estratègia Espanya-Àfrica 2025-2028 i amb un focus especial en l'Àfrica

Occidental. A més, s'apostarà per una empremta més profunda a **Àsia-Pacífic**, per mitjà d'una nova estratègia per a la regió, sense oblidar la consolidació de la nostra presència al **Caucas Sud i l'Àsia Central**. En cadascun d'aquests àmbits geogràfics, Espanya intensificarà la **promoció de la seva cultura i les seves llengües** com a actiu de la nostra projecció exterior.

Per poder fer efectives les prioritats i els objectius que es fixa aquesta Estratègia, cal iniciar un procés de reflexió sobre l'**adaptació dels instruments de l'acció exterior** espanyola als reptes esmentats. En primer lloc, es procurarà preparar el nostre Servei Exterior per atendre millor els interessos dels espanyols en aquesta nova conjuntura, a través de l'adequació del nostre desplegament diplomàtic a les necessitats presents,

la transformació digital de les nostres eines de treball i la formació i la inversió en el nostre capital humà, que constitueix la columna vertebral de la nostra acció exterior. Per reforçar la projecció d'Espanya, és clau aprofitar millor el coneixement i l'experiència dels tres milions d'espanyols que resideixen a l'exterior.

Per acabar, no podem oblidar que **l'acció exterior és una tasca que ens implica a tots**, des del conjunt de poders de l'Estat fins a les administracions públiques espanyoles i la mateixa societat civil, inclosos els espanyols a l'exterior. Per això, continuarem treballant per millorar la coordinació amb tots els actors involucrats perquè el seu coneixement i experiència contribueixin a enriquir el disseny de l'acció exterior com a **acció d'Estat i de país**.