RÉSUMÉ EXÉCUTIF

STRATÉGIE

D'ACTION EXTÉRIEURE ESPAGNE

2025-2028

Une politique étrangère forte d'une identité propre

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN

La nouvelle **Stratégie d'action extérieure 2025-2028** est une feuille de route dans laquelle l'Espagne formule ses propositions pour répondre aux enjeux d'un environnement international en profonde transformation. Il s'agit d'une stratégie **ambitieuse et réaliste** qui s'adapte au nouveau contexte international et se fonde sur une **politique étrangère dotée d'une identité propre**, ferme dans la défense de nos intérêts et attachée aux valeurs qui nous définissent en tant que société. Son objectif est de renforcer la position de l'Espagne pour donner les moyens à chacun de construire son projet de vie, en tenant compte du fait qu'une grande part des décisions qui ont un impact sur la vie quotidienne de la population sont prises à l'extérieur de nos frontières.

Pour garantir son influence dans cette nouvelle conjoncture, l'Espagne cherchera à faire de ses **atouts** des leviers qui permettront d'améliorer son action extérieure, ayant pour objectif un monde plus juste, plus stable et plus sûr. Parmi ces atouts, nous pouvons citer notamment notre économie, internationalisée et en pleine croissance, notre leadership en matière d'énergies renouvelables, notre société, qui est ouverte, diverse, pro-européenne et tolérante, notre puissance douce en expansion qui s'appuie sur nos langues et nos industries culturelles, et notre situation géographique privilégiée. Tous ces éléments nous permettent de continuer à renforcer notre position et notre projection à l'international.

Nous traversons **des temps troublés, marqués par la fragilité de la paix et de l'ordre international**. 2025 est l'année du troisième anniversaire de l'invasion de l'Ukraine par la Russie mais aussi de la recrudescence de la violence dans notre environnement stratégique, du Sahel au Moyen-Orient. Notre monde est exposé à des défis majeurs résultant de la modification des facteurs de puissance des États et d'une redistribution des forces dans ce domaine, ce qui entraîne une grande instabilité.

Dans ce contexte, trois glissements systémiques ont redéfini le contexte international et nous ont obligé à adapter notre action extérieure.

Tout d'abord, la tendance est au remplacement de l'ordre fondé sur des règles par une dynamique dominée par les logiques de pouvoir. L'effritement du droit international, la recrudescence des conflits et la montée de l'impunité constituent de sérieuses menaces pour la paix et la stabilité. Ce virage oblige l'Espagne à adopter une **action extérieure plus stratégique** qui intègre la défense du multilatéralisme et du droit international parmi ses objectifs.

Ensuite, l'Espagne doit évoluer dans un contexte de fragmentation économique et de concurrence stratégique. Ainsi, au niveau économique, la priorité donnée à l'efficacité, si caractéristique de la mondialisation, a laissé place à la recherche de la résilience et de l'atténuation des risques, ce qui a conduit à une redéfinition des cadres du commerce et de l'investissement. Face à ces transformations, l'Espagne doit conjuguer la nature ouverte de son économie avec **une plus grande attention portée à la sécurité économique**.

Enfin, les sociétés démocratiques sont confrontées à de nombreux défis. Dans un climat polarisé et marqué par la montée de la désinformation, qui menace la stabilité démocratique et favorise la rupture des consensus, l'Espagne doit continuer à **s'engager en faveur de sociétés ouvertes et inclusives**, en préservant la cohésion interne qui est au cœur de sa projection internationale.

La Stratégie d'action extérieure 2025-2028 répond à ces mutations du contexte international au moyen de trois principes d'action transversaux qui visent à garantir **(A) une Europe renforcée ; (B) une Espagne engagée ; et (C) une Espagne bâtisseuse de paix et de sécurité**.

Une Europe renforcée

Aujourd'hui, pour défendre les intérêts des Espagnols, notre réponse doit être avant tout européenne. Elle repose sur le profond européisme de la société espagnole et sur la conviction que nous ne pourrons exercer une influence décisive sur la reconfiguration de l'ordre mondial que si nous agissons au niveau européen. C'est pourquoi nous devons contribuer à la stabilité, la résilience et l'efficacité de l'Union européenne. Ainsi, face aux multiples crises que nous vivons, **l'Europe doit faire preuve d'ambition et d'audace dans sa réponse.**

L'UE a traversé ces dernières années trois grandes épreuves – la pandémie, l'agression russe et la crise énergétique – auxquelles elle a su répondre de manière efficace et coordonnée. L'enjeu est désormais de consolider ce **réveil stratégique** afin de faire de l'Union un véritable **acteur géopolitique**. Pour garder le contrôle de notre avenir politique, économique et technologique, il nous faut prendre collectivement des décisions difficiles. Nous devons penser à long terme, faire davantage, faire mieux et faire plus vite et, surtout, travailler ensemble, en tant qu'Européens.

L'Espagne plaide en faveur d'un saut qualitatif dans les politiques communes et leur financement, accompagné d'une transformation institutionnelle.

À cette fin, nous œuvrerons en faveur d'**un budget européen plus ambitieux** afin de garantir notre capacité d'action et de réaction, et d'une **réforme du processus décisionnel** visant à étendre le vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines, tels que la politique étrangère, afin d'éviter la paralysie de l'action européenne. L'Espagne soutiendra le **processus d'élargissement de l'UE**, qui doit s'accompagner de **réformes réalistes de l'Union** qui nous permettront de continuer d'avancer et de nous préparer à fonctionner avec un plus grand nombre d'États membres.

Nous plaidons également pour **une Europe qui assume davantage la responsabilité de sa propre sécurité**. L'autonomie stratégique ouverte de l'Europe doit être fondée sur **une approche intégrée de sécurité** englobant des domaines qui vont au-delà de la défense traditionnelle. Nous devons renforcer cette autonomie grâce à des **capacités et des ressources collectives**, notamment en poursuivant le développement de la base industrielle et technologique de défense de l'Europe. Dans un monde toujours plus agité par les conflits, **une plus grande coordination de l'action extérieure européenne** est nécessaire pour maximiser l'impact de nos efforts politiques et budgétaires. Cela passe par une **meilleure interaction avec nos partenaires mondiaux**, qui s'appuie sur un partenariat d'égal à égal et sur l'exemplarité européenne. De même, il est capital d'évoluer vers une plus grande **convergence stratégique** entre les États membres en ce qui concerne la perception des menaces qui pèsent sur la sécurité européenne, en appliquant la méthode à 360 degrés.

Compte tenu des défis à relever, la cohésion sociale n'est pas juste une obligation du point de vue de l'éthique et de l'équité ; c'est aussi un atout stratégique, une garantie pour notre sécurité à un moment où les acteurs extérieurs tentent d'instrumentaliser les divisions au sein des sociétés démocratiques. C'est pourquoi l'Espagne encouragera la **politique de cohésion**, l'union entre les Européens par le biais de politiques telles qu'Erasmus+ et continuera à soutenir le renforcement du **socle européen des droits sociaux**.

La projection extérieure de l'Europe ne se fera pas sans la construction de solides bases de pouvoir, y compris dans le domaine économique. L'UE doit combler le fossé qui la sépare de ses concurrents en matière d'innovation dans les secteurs qui définiront l'économie de demain. L'Espagne s'efforcera donc **d'accroître sa compétitivité** et ce au moyen d'un engagement clair en faveur de la **triple transition écologique, numérique et sociale**, qui joue un rôle moteur pour la croissance économique européenne, de la promotion de la **réindustrialisation, de l'approfondissement du marché unique, de l'achèvement de l'union bancaire et du renforcement du rôle international de l'euro**.

Cela étant, la fragmentation croissante de l'économie nous oblige à **intégrer la perspective de la sécurité économique** dans le processus de prise de décision afin de réduire les risques. L'utilisation des interdépendances comme une arme politique et la multiplication des barrières commerciales obligent à réévaluer le compromis entre l'efficacité et la sécurité afin d'accorder plus d'attention à cette dernière. En outre, l'UE est la région la plus ouverte du monde en termes économiques, de sorte que l'impact des tendances protectionnistes pourrait lui être plus préjudiciable. Dans cette perspective, l'Espagne entend **réduire les vulnérabilités et les dépendances** critiques en garantissant la **sécurité de nos chaînes d'approvisionnement et l'accès aux matières premières et aux technologies clés** ; **anticiper les menaces et se doter de davantage d'outils** pour faire face aux coercitions économiques ; et étendre son réseau de partenaires commerciaux, car développer le commerce avec des acteurs plus fiables favorise notre autonomie.

Une Espagne engagée

Les institutions multilatérales traversent un moment délicat. La concurrence géostratégique accrue est une tendance mondiale qui va à l'encontre de la coopération multilatérale à un moment où elle est plus que jamais nécessaire. Dans ce contexte, le premier de nos objectifs est de **préserver, de réformer et de renforcer le système multilatéral**. En effet, de sa paralysie ou de son efficacité dépend notre capacité à **répondre aux défis mondiaux** qui, du changement climatique à la prévention des pandémies, ont un impact réel sur les citoyens. L'Espagne défend la préservation des acquis, en jouant un rôle actif au sein du système multilatéral, et la réforme des structures existantes au profit d'une plus grande inclusion qui reflète la composition actuelle de la société internationale.

Afin de renforcer son action sur le plan multilatéral, l'Espagne poursuivra ses efforts dans différents domaines: **protection et promotion des droits humains, réforme de la gouvernance économique et financière internationale, conception d'une gouvernance technologique éthique et responsable et renforcement de la politique étrangère féministe**. Lorsque ces défis ne peuvent être relevés efficacement au niveau multilatéral, nous encouragerons la mise en place de mécanismes de coopération flexibles qui nous permettront d'avancer sur la base d'intérêts partagés. Par ailleurs, l'Espagne

encouragera les migrations sûres, ordonnées et régulières, sans renoncer aux principes d'humanité et de responsabilité qui nous définissent, et avec la conviction que notre dynamisme économique et la durabilité de notre modèle d'État-providence dépendent en partie des migrations.

En cette période de crise de la solidarité, le monde a besoin d'une augmentation de la coopération au développement, non pas d'une réduction de celle-ci. L'Espagne continuera à s'engager en faveur de la **coopération au développement et de l'action humanitaire** qui constituent des outils essentiels pour relever les défis collectifs. L'Espagne entend conserver son rôle **de chef de file de la transition écologique** par le biais d'une diplomatie verte et de la lutte contre l'urgence climatique, qui constitue un axe central de son action extérieure. Dans ce domaine, notre pays misera sur la **décarbonation compétitive** en tant qu'opportunité pour notre industrie, tout en veillant à ce que les objectifs de neutralité climatique s'accompagnent d'une transition juste et en investissant dans les secteurs d'avenir.

Une Espagne bâtisseuse de paix et de sécurité

La réponse de l'Espagne ne doit pas négliger la **sécurité de nos citoyens**. Cela implique de **s'adapter à un monde plus complexe** dans lequel l'Europe ne touche plus les dividendes de la paix, dont elle a bénéficié au cours des dernières décennies. Ce nouveau contexte oblige l'Espagne et l'Europe à **assumer une plus grande part de responsabilité** dans leur défense et à contribuer davantage à la sécurité partagée en tant que pourvoyeurs de sécurité dans le cadre de l'UE, de l'OTAN et des Nations Unies. L'Espagne cherchera à renforcer l'architecture du contrôle des armements, de la non-prolifération et du désarmement et maintiendra son engagement en faveur de la lutte contre le terrorisme.

Parallèlement, l'Espagne s'efforcera de **construire une paix fondée sur la cohérence** dans la défense du droit international, en veillant au respect des normes du droit international humanitaire en toutes circonstances et dans tous les conflits. Nous continuerons ainsi de soutenir les tribunaux internationaux dans la **lutte contre l'impunité** et de renforcer les capacités de l'Espagne en tant qu'acteur de **médiation**.

Nous devons en outre **renforcer notre résilience démocratique**. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, dans un monde qui se caractérise par une interconnexion sans précédent, la division règne. Les biais algorithmiques, la montée de la désinformation et des discours de haine ne sont pas juste des défis techniques mais bien des menaces pour la cohésion sociale, qui nous rendent plus vulnérables à la radicalisation et à l'ingérence extérieure. Au vu des risques liés à la déréglementation, l'Espagne plaide en faveur **d'une plus grande transparence, neutralité et redevabilité** des plateformes technologiques, **d'une approche centrée sur les personnes et sur les droits**, et d'**une plus grande coordination internationale**. Mais pour pouvoir déployer une action extérieure efficace, l'Espagne doit **préserver sa cohésion interne**, ce qui implique de répondre aux demandes des citoyens, de progresser dans la lutte contre les inégalités et de relever le défi démographique.

L'Espagne dans le monde

L'action extérieure de l'Espagne continuera d'être déclinée par zone géographique, avec une double dimension euro-atlantique et méditerranéenne et une projection mondiale.

La conjoncture actuelle exige plus que jamais d'**investir dans notre environnement stratégique**, où se concentrent un grand nombre de conflits, du Sahel au Moyen-Orient, en passant par l'Ukraine. Une attention particulière doit donc être portée à nos voisins immédiats et aux voisins de nos voisins ; en d'autres termes, aux pays qui, de l'Europe de l'Est à l'Afrique de l'Ouest, en passant par l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, constituent notre voisinage au sens le plus large et sont **le théâtre de bon nombre d'enjeux qui impactent directement la sécurité et la prospérité de l'Espagne**. Afin de relever les défis et de tirer parti des possibilités offertes par ces régions, **l'Espagne renforcera**, au cours des prochaines années, **sa présence diplomatique** sur le terrain pour couvrir l'ensemble de son environnement stratégique, renforcer le dialogue politique et apporter son soutien au développement économique, à la sécurité et à la gouvernance des pays voisins.

En outre, **l'Espagne entend consolider les relations bilatérales qu'elle entretient avec ses partenaires en Europe, au-delà des frontières de l'UE**, mais également continuer d'apporter un **soutien indéfectible à l'Ukraine** dans la défense de sa souveraineté et accompagner les processus d'adhésion des **pays des Balkans occidentaux** et des autres pays candidats.

L'Amérique latine et les Caraïbes sont une constante de l'identité et de l'action extérieure de l'Espagne. Ces dernières années, l'Espagne a placé l'Amérique latine au centre de l'agenda

européen, avec l'organisation, pendant la présidence espagnole du Conseil de l'UE en 2023, du premier sommet UE-CELAC depuis huit ans, et la promotion constante d'accords avec le MERCOSUR, le Chili et le Mexique, tout en maintenant un agenda bilatéral intense. Au cours des quatre prochaines années, l'objectif est de redoubler d'efforts et de renforcer l'espace ibéro-américain. Sur la base de valeurs communes et d'intérêts convergents, l'Espagne et la région travailleront au coude à coude pour accroître leur influence commune dans les enceintes multilatérales et lors des grands débats de l'agenda international. Dans un contexte général de fragmentation économique, nous aspirons également à promouvoir des relations économiques équitables et mutuellement bénéfiques avec cette région.

Nous souhaitons également renforcer nos liens avec les pays du bassin méditerranéen, du **Maghreb** et du **Moyen-Orient**, en nous engageant fermement en faveur de la paix et de la stabilité dans notre voisinage méridional. D'autre part, l'Espagne ne cessera de travailler au maintien de relations étroites avec l'**Amérique du Nord** sur la base du dialogue. Nous continuerons également de tisser des relations de plus en plus qualitatives avec l'**Afrique**, en mettant en œuvre la nouvelle stratégie Espagne-Afrique 2025-2028, dans laquelle l'Afrique de l'Ouest occupe une place de choix. En outre, une nouvelle stratégie sera élaborée pour renforcer notre ancrage en Asie-Pacifique. Tout cela sans oublier la consolidation de notre présence en **Transcaucasie et en Asie centrale**. L'Espagne veillera à consolider son rayonnement dans toutes ces régions au travers de **sa culture et de ses langues**, qui représentent des atouts pour sa projection extérieure.

Pour concrétiser les priorités et les objectifs définis dans cette stratégie, il convient d'entamer un processus de réflexion au sujet de **l'adaptation des instruments de l'action extérieure** de l'Espagne aux défis décrits plus haut. Il s'agira tout d'abord de préparer notre service extérieur à mieux servir les intérêts des Espagnols dans cette nouvelle conjoncture, en adaptant notre réseau diplomatique aux besoins actuels, en continuant la transformation numérique de nos outils de travail, en formant notre personnel et en investissant dans notre capital humain, qui constitue la colonne vertébrale de notre action extérieure. Pour renforcer la projection de l'Espagne à l'étranger, il sera primordial de mieux tirer parti des connaissances et de l'expérience des trois millions d'Espagnols qui résident hors de nos frontières.

L'action extérieure, rappelons-le, nous concerne toutes et tous: tous les pouvoirs et administrations publiques, et la société civile, y compris les Espagnols résidant à l'étranger. C'est pourquoi nous continuerons de travailler à l'amélioration de la coordination entre tous les acteurs concernés, afin qu'ils puissent apporter leurs connaissances et leurs expériences à l'élaboration de **l'action extérieure de l'Espagne**.