

66
MAYO
2025

UNA ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR PARA ESPAÑA ANTE UNA NUEVA ERA

José Manuel Albares Bueno, Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España

Este texto es una adaptación de la comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, José Manuel Albares, realizada el lunes 5 de mayo de 2025 en la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados para presentar la Estrategia de Acción Exterior 2025-2028.



El orden internacional está cambiando. Las instituciones internacionales y el multilateralismo sobre el que hemos construido décadas de paz y progreso son puestos en entredicho. La guerra y la ley del más fuerte intentan imponerse como forma de resolver conflictos. Países que seguimos llamando emergentes hace tiempo que han emergido y reclaman su legítimo lugar. El cambio climático, la seguridad, el ascenso del extremismo y las injerencias sobre las democracias siguen exigiendo una respuesta global. Ante estos desafíos, no cabe la pasividad, es necesario tomar la iniciativa.

Esto es especialmente cierto en España, un país abierto con influencia y presencia global y altamente internacionalizado a todos los niveles, como muestran los datos de comercio exterior, de inversión y de turismo. Nuestros bienestar y seguridad dependen de nuestra capacidad para adaptarnos a dinámicas que no hemos elegido, pero que nos afectan directamente. Por eso, resulta imprescindible definir, como país, qué papel queremos desempeñar en el escenario internacional, cuáles son nuestros intereses, con qué valores nos identificamos y cómo se nos identifica y nos proyectamos en el mundo.

Por ello la Estrategia de Acción Exterior 2025–2028 nace con un objetivo claro: anticipar, adaptar y orientar la respuesta de España al nuevo contexto global. Lo hace para garantizar la defensa de nuestros intereses nacionales y la promo-

ción de los valores que inspiran nuestra política exterior: la democracia, el respeto a los derechos humanos, el multilateralismo, el desarrollo sostenible y la cohesión social.

Se trata de una estrategia ambiciosa en cuyo centro están los valores en los que nos reconocemos como sociedad. Una estrategia que reafirma una política exterior global, coherente y con identidad propia que en los últimos años ha estado marcada por la búsqueda de un papel internacional que, por fin, es acorde al peso político, económico y cultural de nuestro país; por una firme vocación multilateral; y por una apuesta decidida por el proyecto de integración europea. Estas tres coordenadas deben desplegarse de forma constante en un entorno internacional deteriorado por la agresión rusa contra Ucrania y por la guerra en Gaza. Frente a estos retos, la respuesta de España incluida en la Estrategia se articula en torno a tres ejes de actuación:

- En primer lugar, una Europa más autónoma y soberana. A fin de proteger nuestros intereses, nuestra respuesta debe ser, ante todo, europea. Apostamos por una Unión Europea (UE) más fuerte, más ambiciosa y más unida; por una Europa que sea actor –no espectador– de la reconfiguración del orden mundial.
- En segundo lugar, una España comprometida. El multilateralismo atraviesa un momento crítico y, sin embargo, nunca ha sido más necesario. España redoblará

su apuesta por la cooperación para el desarrollo, por la acción humanitaria, por el libre comercio y por la defensa del derecho internacional, los derechos humanos y una política exterior feminista.

- Y, en tercer lugar, una España que construye paz y seguridad. Ya no podemos dar por sentada la estabilidad de nuestro entorno. España asume su responsabilidad como creador de seguridad, como mediador creíble y como defensor de la legalidad internacional. Y también como sociedad que debe proteger su cohesión democrática frente a la desinformación y la polarización.

afectan a nuestra seguridad, con una lógica que mire tanto al este como al sur. El mundo ha cambiado, por lo que debemos mejorar la interacción con nuestros socios fuera de la UE, que debe ser entendida como una asociación entre iguales.

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 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

La Estrategia de Acción Exterior 2025–2028 nace con un objetivo claro: anticipar, adaptar y orientar la respuesta de España al nuevo contexto global. Resulta imprescindible definir, como país, qué papel queremos desempeñar en dicho escenario.

La hora de Europa

Esta Estrategia sitúa en el centro la visión española de cómo Europa tiene que adaptarse al nuevo contexto mundial, partiendo del europeísmo de la sociedad española y de la convicción de que Europa es nuestro espacio natural en la competición entre las grandes potencias internacionales. Durante los últimos años, los europeos nos hemos enfrentado a grandes crisis: desde la pandemia a la agresión rusa y la crisis energética. Ante estos retos, la UE 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 global. Mantener el control de nuestro futuro político, económico y tecnológico exige tomar decisiones necesarias de manera colectiva.

La Estrategia defiende un salto cualitativo en la integración europea y en la eficacia de sus políticas; un salto en el que España estará a la vanguardia de su impulso, incluyendo una mayor ambición presupuestaria, una reforma del proceso de toma de decisiones que extienda la mayoría cualificada con carácter general a la política exterior y una defensa común más integrada. Asimismo, aboga por que Europa asuma más responsabilidad en su propia seguridad. La autonomía europea debe basarse en un concepto amplio de seguridad que incorpore la defensa, pero también otros dominios con capacidades y recursos colectivos, incluido un mayor desarrollo de la base tecnológica e industrial de la defensa europea.

Ante un mundo más conflictivo, España se inclina por una mayor coordinación en la acción exterior europea que maximice nuestros esfuerzos políticos y presupuestarios. Ello requiere avanzar hacia una convergencia estratégica entre estados miembros en la percepción de las amenazas que

mercado único, culminando la unión bancaria y reforzando el papel internacional del euro.

Además, la creciente fragmentación nos obliga a integrar la perspectiva de seguridad económica en el proceso de toma de decisiones a fin de reducir riesgos. Debemos eliminar vulnerabilidades y dependencias en áreas críticas para nuestra seguridad; anticipar amenazas; y ampliar nuestra red de socios comerciales fiables para incrementar nuestra autonomía. Comerciar más, si lo hacemos con inteligencia, es positivo para nuestra autonomía. En definitiva, pensemos a largo plazo, actuemos más, mejor y más rápido y, sobre todo, trabajemos juntos, como europeos.

España, tiene la capacidad y el interés para liderar estos cambios. En la consecución de estos objetivos, no dejaremos de lado nuestra apuesta por aumentar la cohesión de nuestras sociedades, a través de políticas sociales que respondan a las demandas de la ciudadanía. La cohesión social no es sólo un imperativo ético y de equidad, sino un activo estratégico. Por eso, la Estrategia subraya la importancia de invertir en la cohesión de los territorios, profundizar en aquellas políticas que unen a los europeos como Erasmus+, o seguir avanzando en el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Europa es la mayor unión política y económica del planeta, somos el mercado más grande del mundo y los portadores de los valores ilustrados de libertad, progreso y justicia social sobre los que construimos nuestra Unión. Europa debe convertirse, ya definitivamente, en un actor global de primera línea, imprescindible y decisivo; una potencia para la paz, para la seguridad, para la justicia y el crecimiento, pero no de unos a costa de otros, en un juego de suma cero, sino de todos y para todos.

Por eso, trabajar hoy contra Europa, como hace el euroescepticismo, es hacerlo contra cada uno de los países que formamos parte de la Unión y contra los intereses de nuestros ciudadanos. Necesitamos más unión política y económica, más autonomía en recursos –como la tecnología, la seguridad o la energía– y más soberanía en las decisiones políticas.

Necesitamos más Europa por el interés de los propios europeos, pero también porque, en un momento en el que ha vuelto la guerra y se cuestionan los valores humanistas y democráticos, Europa debe levantarse como un actor global y un referente para esa inmensa mayoría de personas que, en todo el mundo, elegimos la paz, el multilateralismo, los derechos humanos y la justicia social.

Es la hora de defender nuestros valores y de decidir nuestro propio destino y nuestro modo de vida. Este es el momento de sumar voluntades, ilusión y decisión política. Esta es la hora de Europa.

Europa debe convertirse, ya definitivamente, en un actor global de primera línea, imprescindible y decisivo; una potencia para la paz, para la seguridad, para la justicia y el crecimiento, pero no de unos a costa de otros, en un juego de suma cero, sino de todos y para todos.

Una España comprometida

España quiere poner su influencia y su capacidad de proyección al servicio del multilateralismo. Esta tarea se vuelve aún más urgente en un momento en que las tendencias hacia una mayor competición geoestratégica y el repliegue internacional dificultan la cooperación multilateral, precisamente cuando esta es más necesaria que nunca. España y Europa deben comprometerse aún más en la resolución de los grandes desafíos.

Por ello, la Estrategia reafirma el compromiso de España con el sistema multilateral, que hay que preservar, reformar y reforzar. España reafirma su compromiso con el derecho internacional y la defensa de los derechos humanos; su respaldo a una gobernanza internacional más inclusiva y eficaz en ámbitos como la salud global, la economía y la tecnología; a una política exterior feminista que contribuya a la protección de los derechos de mujeres y niñas en todo el mundo; y a 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.

Nos enfrentamos a un escenario marcado por una crisis de solidaridad global, precisamente ahora, cuando la cooperación para el desarrollo es más necesaria que nunca. Por ello,

España seguirá apostando por la cooperación y la acción humanitaria como herramientas esenciales para afrontar los desafíos colectivos y para hacer frente a las consecuencias de los conflictos. Fruto de ese compromiso fue el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo española en un 12% el año pasado, que superó los 4.000 millones de euros; una cifra que supone un aumento de más de 400 millones respecto al año anterior, en un momento en el que numerosos países recortan esta partida de ayudas.

Nuestro compromiso con el multilateralismo se expresa igualmente en el crecimiento de las contribuciones a organismos multilaterales. En algunos casos con aumentos importantes, como la aportación a ONU Mujeres, que se triplicó en 2024 respecto al año anterior; al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, que se quintuplicó, o al Fondo de Población de las Naciones Unidas, que se sextuplicó. Todo ello a falta de unas semanas para la celebración de la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, que se celebrará en Sevilla.

España continuará liderando también 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 optará por la descarbonización competitiva, vista como una oportunidad para nuestra industria, que asegure que los objetivos de neutralidad climática vayan acompañados de una transición justa.

Una España que construye paz y seguridad

La respuesta de España sitúa la paz y la seguridad de nuestros ciudadanos como una prioridad. Para garantizarlo, debemos adaptarnos a un mundo más complejo en el que Europa ya no puede ni debe asumir que otros protejan nuestras fronteras o nuestras infraestructuras. Ello se debe hacer en primera persona, de forma autónoma y soberana, con cooperación y sin confrontación, pero también sin dependencias.

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 en el marco de la UE, la OTAN y las Naciones Unidas. Debemos defender nuestro modelo de vida a través de una apuesta por nuestra industria de seguridad y defensa, cuyos frutos nos pueden beneficiar a toda la sociedad en términos económicos, tecnológicos y de empleo. Una seguridad que, en el caso de España,

tiene mucho que ver con protegernos ante amenazas híbridas, con la seguridad digital –ante amenazas, por ejemplo, a nuestro sistema sanitario, a nuestra administración–, con evitar injerencias en nuestros procesos electorales o con la desinformación que busca contaminar el sano debate público de nuestra democracia.

La credibilidad, la confianza, el prestigio y el respeto también son herramientas en el orden internacional; instrumentos al servicio de nuestro país que debemos saber cultivar y utilizar. Por eso, hemos hecho del compromiso internacional, de la acción guiada por valores y de la coherencia, principios cardinales de nuestra acción exterior. España reivindica el papel de la diplomacia en la construcción de paz, y lo hace con coherencia, defendiendo el derecho internacional, velando por el cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario en todas las circunstancias y conflictos. Así lo hemos hecho en Gaza y en Ucrania y

Ese objetivo requiere hoy, más que nunca, una Europa unida en el plano interno, y comprometida con la solución de los retos globales en el exterior. Contamos tanto con el europeísmo de los españoles y las españolas, como con todas las fortalezas y herramientas para emprender una acción exterior renovada, concebida como un proyecto de país y de futuro que nos afecta a todos y a todas. Esta es la aspiración de esta Estrategia de Acción Exterior, que es también una invitación. Una invitación a pensar en la acción exterior como una tarea de Estado; como un proyecto colectivo en el que deben participar, no solo el Gobierno, sino también el conjunto de las instituciones, las administraciones públicas, la sociedad civil y, muy especialmente, los millones de españoles que residen y trabajan más allá de nuestras fronteras. Por ello, en el diseño de esta estrategia, se ha contado con la participación los distintos grupos parlamentarios, agentes sociales, representantes de la sociedad civil, el sector privado y expertos en relaciones internacionales.

La Estrategia de Acción Exterior 2025-2028 es una hoja de ruta ambiciosa pero realista, que busca adaptar una política exterior basada en los valores constitucionales y democráticos y reforzar nuestras capacidades de actuación, a nivel europeo y nacional

lo seguiremos haciendo. Del mismo modo, continuaremos apoyando a los tribunales internacionales en la lucha contra la impunidad y reforzando las capacidades de España como actor de mediación.

Por último, tenemos que fortalecer nuestra democracia. 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 que son 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, debemos defender una mayor transparencia, neutralidad y rendición de cuentas por parte de las plataformas tecnológicas, un enfoque centrado en las personas y los derechos, así como una mayor coordinación internacional.

La Estrategia de Acción Exterior 2025-2028 es una hoja de ruta ambiciosa pero realista, que busca adaptar una política exterior basada en los valores constitucionales y democráticos y reforzar nuestras capacidades de actuación, a nivel europeo y nacional, a fin de garantizar nuestra influencia en un nuevo escenario internacional. Una influencia que ponga en el centro, el bienestar y la seguridad de toda la ciudadanía española.

España, Europa y el mundo se encuentran en una encrucijada, por lo que, de lo que decidamos ahora dependerá el futuro en el que viviremos. Este es un momento de la política de Estado, y mi posición es clara: nunca renunciaré a entenderme con quienes defienden sus principios con convicción propia, pero también respeto por las convicciones de los demás. Como ministro de la cartera de Estado por excelencia, pongo el interés nacional por encima de todo, pero es sobre todo un principio al que no podemos renunciar los demócratas.

Este es un momento trascendental para los proyectos de vida de los españoles y españolas, es un momento para la unidad de Europa y de España. Es un momento de sumar voluntades y asumir compromisos. Es el momento de unión y responsabilidad política.