

España en el mundo en 2026: perspectivas y desafíos

**Elcano
Policy Paper**

Ignacio Molina y
Pablo del Amo (coords.)

Enero 2026

Real Instituto Elcano

Inteligencia global en español

El Real Instituto Elcano es el *think tank* español líder en estudios internacionales y estratégicos, y un centro de pensamiento de referencia en Europa y en el mundo. Constituido en 2001 como fundación privada de interés general, nuestra misión es contribuir a la elaboración de respuestas innovadoras, rigurosas e independientes sobre los retos globales y su gobernanza, y sobre el papel de España en Europa y en el mundo, al servicio de los decisores públicos y privados, y de la sociedad en su conjunto.

La estructura organizativa del Real Instituto Elcano refleja los principales apoyos públicos y privados que hacen posible su labor y favorece el intercambio de ideas en un entorno plural e independiente. El más alto órgano de gobierno es su Patronato, bajo la presidencia de honor de S.M. el Rey Felipe VI. Dispone además de un Programa de Socios Corporativos.

www.realinstitutoelcano.org

España en el mundo en 2026: perspectivas y desafíos

Ignacio Molina y Pablo del Amo (coords.)

Enero 2026

© 2026 Real Instituto Elcano
C/ Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
www.realinstitutoelcano.org

ISSN: 225-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Índice

Resumen ejecutivo	3
Presentación: 2026, bajo la lógica de la coerción y el vasallaje	5
1 Influencia e imagen exterior	11
2 Seguridad	21
3 Economía y tecnología	31
4 Energía y clima	43
5 Globalización, desarrollo y gobernanza	55
6 China-EEUU, relación transatlántica y Asia	65
7 Europa	75
8 Vecindad	87
9 América Latina	97
10 Democracia, derechos y género	107
Los seis frentes críticos para España 2026	119
España en el mundo en 2001 y 2050	123
Conclusiones	141
Autoría	149

Resumen ejecutivo¹

El Real Instituto Elcano publica la decimocuarta edición del documento anual colectivo que analiza las perspectivas generales del panorama internacional y los desafíos concretos que enfrenta España.

Está escrito, en coautoría, por los miembros del equipo investigador del Instituto y se organiza en torno a 10 secciones temáticas expuestas con el siguiente orden: influencia e imagen exterior de España; seguridad; economía y tecnología; clima y energía; globalización, desarrollo y gobernanza; China-EEUU, relación transatlántica y Asia; Europa; vecindad; América Latina; y democracia, derechos y género.

El contexto geopolítico del nuevo año es adverso por la rivalidad entre las dos grandes potencias, el acelerado deterioro del vínculo euroatlántico y la agresividad rusa. Esas dinámicas generan riesgos que limitan la acción exterior española, pero también existen oportunidades en los ámbitos de la seguridad, la proyección económica, la innovación, la transición energética, la cooperación, la acción cultural y por supuesto la diplomacia.

El trabajo identifica seis frentes críticos para España en 2026: en Ucrania podría haber un alto el fuego sin que eso reduzca el esfuerzo a realizar en favor del país atacado ni la necesidad de mayor gasto militar junto a los aliados continentales. En segundo lugar, los equilibrios y espacios de margen usados en la relación con Estados Unidos (EEUU) y China son legítimos, pero se juzgarán por si contribuyen o no a la autonomía estratégica europea en defensa y tecnología. Tercero, España debe asumir su papel de Estado miembro grande en todos los debates clave dentro de la Unión Europea (UE), desde financiación conjunta de las prioridades hasta ambición climática y contención de dinámicas iliberales.

También toca aterrizar en acciones concretas el reciente protagonismo ejercido ante los países del “sur global” a propósito de Gaza y, especialmente, la financiación para el desarrollo. En quinto lugar, la influencia en América Latina se verá testada por los acontecimientos en

¹ Documento coordinado por Ignacio Molina y Pablo del Amo con la colaboración de Jessica Almqvist, Judith Arnal, Félix Arteaga, Ángel Badillo, Rut Bermejo, Andrea Briones, Marta Driessen, Gonzalo Escribano, Cristina de Esperanza Picardo, Mario Esteban, Lucía Fernández, Carlota García Encina, Raquel García Llorente, Carola García-Calvo, Darío García de Viedma, Fernando Gijón, Carmen González Enríquez, Manuel Gracia, Javier Ivars, Lara Lázaro, Elena López Gunn, Carlos Malamud, José Pablo Martínez, Mira Milosevich-Juaristi, Rogelio Núñez, Paula Oliver, Iliana Olivié, Miguel Otero Iglesias, María Santillán O’Shea, Luis Simón, María Solanas, Federico Steinberg, Ernesto Talvi, Sofía Tirado, Ignacio Urbasos y Álvaro Vicente, con presentación a cargo de José Juan Ruiz y conclusiones de Charles Powell.

Venezuela, la aprobación del acuerdo UE-Mercosur y el desenlace de la Cumbre Iberoamericana. Por último, y tal vez el más difícil de los seis grandes retos, hay que gestionar y aplacar la polarización interna que tensiona cada vez más la política exterior.

Esta edición es además especial por cumplirse un cuarto de siglo desde la fundación del Real Instituto Elcano. Ese hito ha llevado a incluir también en el documento un balance retrospectivo sobre cuál era la posición de España en el mundo en 2001 y una reflexión prospectiva para el horizonte de 2050.

Presentación: 2026, bajo la lógica de la coerción y el vasallaje

Si en 2025, tal y como advertíamos el año pasado, corríamos el riesgo de perder el norte, 2026 llega con la sensación de que lo que ha cambiado ha sido el propio mapa. Lo que entonces pronosticábamos como un giro de tuerca hacia una política global donde la fuerza iba desplazando a la cooperación, los últimos 12 meses nos han conducido a una rivalidad entre potencias que recuerda los patrones decimonónicos y que se ve exacerbada por la actual interdependencia económica.²

Apenas cerrando el primer cuarto del siglo XXI ya hemos constatado lo rápido que se puede transitar desde la relativa placidez de los años 90 del siglo pasado al actual desasosiego. De aquella ilusión de comercio abierto, desarrollo de cierta gobernanza multilateral y avances decisivos de la integración europea bajo el orden unipolar estadounidense, hemos pasado a una realidad mucho más áspera en la que Europa queda laminada y se percibe como desconcertada. Las reglas del juego global se han vuelto más opacas e instrumentales. De hecho, puede que ya no existan reglas si entendemos como tales unos determinados principios aceptados de modo generalizado que guían o restringen la conducta de los actores y que ayudan a resolver conflictos.

El sistema internacional, en efecto, ha dejado de organizarse en torno a consensos amplios. Mientras tanto, los dos grandes jugadores, China y EEUU, compiten por una hegemonía que otorgue al triunfador la posibilidad de imponer las nuevas normas. Aunque también es altamente posible que al final del camino no haya una única potencia hegemónica sino fragmentación entre esferas de influencia donde también tengan protagonismo Rusia, la India y otras potencias regionales. Tampoco es descartable un desenlace de multipolaridad más cooperativa, en el que la UE desempeñe un papel menos secundario que el que le auguran los otros escenarios.

² José Juan Ruiz (2025), “Hegemonías quebradas y vasallajes emergentes: ¿hacia dónde va el mundo?”, *ARI*, Real Instituto Elcano, 22/IX/2025.

Esa gran transformación es algo que sucederá, en todo caso, a medio plazo. A corto, que es el objeto de la publicación que aquí se presenta, el mundo asiste al ocaso de un paradigma sin que haya surgido otro nuevo. Ese tránsito se estructura sobre relaciones de poder asimétricas, lealtades condicionadas y una creciente disposición a emplear la coerción. EEUU conserva una primacía considerable en términos militares y tecnológicos, por no hablar de lo que significa tener el dólar, pero su capacidad para convertir esos poderes en liderazgo aceptado se ha erosionado, en gran parte por decisión propia. China, por su parte, ha dejado atrás la fase de ascenso discreto para adoptar una estrategia de afirmación explícita de poder, consciente de que el tiempo ya no juega necesariamente a su favor.

De cara a 2026, esta hegemonía quebrada se traducirá en una intensificación de la lógica de la política de fuerza. Washington y Pekín seguirán evitando un enfrentamiento directo, pero ampliarán los escenarios de competencia indirecta. La tecnología, las cadenas de suministro críticas, el control de estándares y la influencia normativa serán campos de batalla tan relevantes como los estrechos marítimos del Indo-Pacífico. La interdependencia, lejos de amortiguar el conflicto, se ha convertido en un arma: la desglobalización selectiva, el *friend-shoring* y el uso estratégico de sanciones y controles de exportación seguirán profundizándose.

Este contexto favorece la emergencia de vasallajes. En ausencia de una hegemonía capaz de proporcionar bienes públicos globales creíbles, muchos Estados medianos y pequeños optan por alineamientos pragmáticos con la potencia que pueda ofrecerles protección, acceso a mercados o respaldo político inmediato. No se trata de alianzas estables y normativamente densas, sino de relaciones transaccionales, reversibles y, en ocasiones, simultáneas. En el nuevo año veremos cómo esta lógica se consolida, especialmente en regiones clave como Oriente Medio, el sudeste asiático y partes de África, donde la competencia entre grandes potencias se superpone a conflictos locales no resueltos.

Otro rasgo distintivo del año que comienza será la normalización de la coerción económica. Las sanciones, los aranceles punitivos y las restricciones financieras se han integrado plenamente en el repertorio de la política exterior. Esta tendencia erosiona la confianza sistémica y acelera la fragmentación del orden económico internacional. En 2026, el comercio global seguirá creciendo en términos agregados, pero lo hará de forma más regionalizada y politizada. La eficiencia dejará paso a la resiliencia como criterio dominante, con costes significativos para el crecimiento y la estabilidad, especialmente en economías dependientes de la exportación.

La dimensión militar tampoco puede obviarse. Aunque a corto plazo es improbable un conflicto abierto entre grandes potencias, el riesgo de escaladas accidentales aumenta. El debilitamiento de los mecanismos de control de armamentos y de gestión de crisis, unido a una retórica cada vez más nacionalista, crea un entorno volátil. En 2026, la disuasión seguirá funcionando, pero de manera más frágil y menos institucionalizada.

La proliferación de capacidades militares avanzadas –drones, misiles hipersónicos, ciberarmas– reduce los umbrales de uso de la fuerza y complica el cálculo estratégico.

En este mundo de hegemonías incompletas, el multilateralismo no desaparece, pero se va vaciando. Las grandes instituciones internacionales sobreviven, aunque cada vez con menos contenido normativo. Se utilizan como foros de confrontación o como instrumentos selectivos al servicio de intereses nacionales. Paralelamente, proliferan mecanismos *ad hoc* y coaliciones flexibles, diseñadas para objetivos concretos y de duración limitada. En 2026 se consolidará esta arquitectura fragmentada, donde la gobernanza global es parcial, sectorial y profundamente politizada.

La UE afronta este escenario desde una posición incómoda. Sigue siendo un actor económico de primer orden, pero con enormes limitaciones para actuar como polo autónomo. La rivalidad sinoestadounidense presiona a los Estados miembros y erosiona la ambigüedad estratégica que Bruselas ha tratado de mantener. Europa tiene que decidir si asume los costes de una mayor autonomía en defensa, energía, tecnología y sistema financiero, o si acepta un papel subordinado en un sistema de bloques en formación. La tentación del vasallaje, aunque racional a corto plazo, conlleva una pérdida de capacidad de decisión que será difícil de revertir.

Entender ese contexto mundial y europeo es el primer paso indispensable para evitar que la pérdida del norte se convierta en una condición permanente. En las páginas que siguen se pretende ayudar a dicho entendimiento. Pero el auténtico propósito de este trabajo colectivo del Real Instituto Elcano consiste en conectar las grandes perspectivas internacionales con los desafíos concretos de la acción exterior española. Se trata de analizar y proponer alternativas para que España navegue mejor esa degradación progresiva del orden global.

España, como uno de los principales Estados miembros, es corresponsable de que la UE tenga suficiente claridad estratégica para no conformarse con un vasallaje ilustrado. Además, como potencia media con gran proyección exterior y demostrada capacidad de crecer, puede aprovechar oportunidades para la innovación, la diversificación inteligente de mercados y la diplomacia creativa. El mundo se hace más duro, menos predecible y más desigual, pero, como ya dijimos el año pasado, siempre hay espacios para el avance y la cooperación. Nuestro reto es comprender, sin buenismo y falsas ilusiones, un mundo con el tablero cambiado.

El fatalismo no es una opción y por ello, a pesar del panorama global turbulento, el Real Instituto Elcano desea contribuir a la resistencia ante el pesimismo. Para ello a lo largo del año nos hemos reforzado para poder seguir contribuyendo con análisis y propuestas independientes basadas en datos y con un capital humano mejor, más joven y diverso. También con una institución financieramente más sostenible gracias al renovado esfuerzo de nuestros patronos y socios.

Por ello debo empezar agradeciendo el apoyo institucional y corporativo que nos permite existir y crecer. El Instituto ha incorporado a tres nuevos patronos: Garrigues, el Grupo ACS y Amazon, y a nuevos socios protectores como Apple, KPMG y ABANCA. Esta ampliación de nuestro gobierno corporativo no sólo fortalece la estructura de financiación, sino que amplía la diversidad de sectores y actores comprometidos con la misión del Instituto, consolidando su gobernanza plural y transparente.

En 2026 celebramos nuestro vigésimo quinto aniversario, una efeméride que no es sólo simbólica, pues ha servido de marco para culminar un proceso de reflexión interna: el Plan Estratégico 2026-2030. Se trata de una hoja de ruta que reafirma el compromiso del Instituto con un análisis riguroso, abierto y útil en un entorno internacional cada vez más competitivo, marcado por la lógica geopolítica y las transformaciones aceleradas. El punto de partida es claro. La reconfiguración política mundial, la demanda creciente de análisis independiente y la existencia de una comunidad de 550 millones de hispanohablantes dibujan una enorme oportunidad. Al mismo tiempo, la revolución en la creación, gestión y difusión del conocimiento, impulsada por los avances tecnológicos está reconfigurando el modo en que se produce y consume análisis. Los *think tanks* no son ajenos a esta transformación y quienes no adapten su modelo quedarán al margen de un ecosistema cada vez más dinámico.

Las fortalezas acumuladas del Instituto ofrecen una base sólida para este salto adelante. Veinticinco años de experiencia, un reconocimiento internacional consolidado y datos que permiten dar la batalla por la agenda en la era del algoritmo: 1,2 millones de visitas anuales a la web, 200.000 visualizaciones en YouTube e Instagram, 130.000 seguidores en redes sociales, unas 30.000 suscripciones a los boletines y otras tantas descargas de pódfcast. También merecen ser subrayadas las más de 5.000 menciones en medios nacionales e internacionales y nuestra participación en redes de excelencia y consorcios internacionales financiados con fondos públicos y privados que amplían el alcance del trabajo realizado.

Un trabajo de investigación y análisis que se ha plasmado durante 2025 en cerca de 200 actividades (81 encuentros privados, 75 sesiones de los grupos de trabajo y 33 actos públicos) y en más de 300 publicaciones, entre las que por cierto destaca este documento –“España en el mundo”–, que se ha consolidado como uno de los productos Elcano más consultados de nuestra web.

Los objetivos transformacionales para 2030 aspiran a convertirnos en un referente global del análisis en español sobre asuntos internacionales y estratégicos, aunque buena parte de nuestros productos también están en inglés, encabezar el uso responsable de la inteligencia artificial en la investigación y asegurar una sostenibilidad financiera robusta y diversificada. La ambición proyectada para el final de la década incluye un alcance digital de entre ocho y 10 millones de visitas anuales y la consolidación de un

equipo de joven talento global capaz de competir en un entorno altamente cualificado para ayudar a la sociedad española a comprender la compleja realidad internacional.

El Real Instituto está comprometido y volcado en el objetivo de destacar la perspectiva e intereses de España en todos y cada uno de los grandes temas de la conversación global. Gracias a nuestros patronos, socios, a todo el equipo Elcano y a nuestras amplias y diversas audiencias estamos en una situación óptima para convertirnos en uno de los mejores *think tanks* europeos, y con la ayuda de todos no vamos a dejar pasar esta oportunidad.

*José Juan Ruiz
Presidente del Real Instituto Elcano*

1. Influencia e imagen exterior

Resumen

La política exterior española en el nuevo año estará condicionada por un entorno internacional exigente y volátil, marcado por el tensionamiento de la relación transatlántica y un posible alto el fuego en Ucrania. España se esforzará, no sin algunas dificultades, por consolidar el aumento comprometido del gasto en defensa y afirmar su presencia en los núcleos de decisión sobre la seguridad del continente. En paralelo, se espera profundizar en una diplomacia con identidad propia, en la línea articulada por la “Estrategia de Acción Exterior 2025-2028”. Eso significa complementar su apoyo sincero a los impulsos para que la UE se convierta en un actor global con una relación pragmática hacia China y atención a sus otras dos regiones prioritarias: vecindad sur y América Latina. En el plano multilateral, España continuará defendiendo el derecho internacional y el desarrollo sostenible, tratando de proyectarse como puente con el “sur global”.

Todo ello se producirá en un contexto interno de elevada polarización y debilidad parlamentaria del gobierno que limita la ambición, continuidad e influencia efectiva de la acción exterior a medio plazo. No obstante, el esfuerzo diplomático se seguirá apoyando en una imagen internacional que, según los principales indicadores comparados, se mantiene estable y sólida, con perfil fuerte en ámbitos relativos a la calidad de vida, aunque con debilidades en percepción empresarial e innovadora. Asimismo, la proyección se verá reforzada por una intensa agenda de diplomacia cultural y poder blando, que ayudarán a sostener el capital reputacional en ese escenario geopolítico adverso.

1.1. Política exterior e influencia de España

La política exterior española afronta 2026 marcada por la combinación de tres vectores que ya protagonizaron el año anterior: (a) las presiones para que realice mayor aportación a la seguridad europea, en el contexto de una relación transatlántica muy enrarecida y con la perspectiva de un posible

cese de los combates en Ucrania; (b) el desarrollo de una visión diplomática propia –no del todo alineada con el enfoque hoy dominante entre sus aliados– que aspira a combinar la europeización con un enfoque diferencial hacia regiones y sensibilidades importantes para España y con una actitud constructiva hacia China; y (c) las dificultades para gestionar lo anterior en un contexto de polarización interna y debilidad parlamentaria del gobierno.

La exigencia de contribuir más a la defensa continental, tras cuatro años desde el ataque ruso y uno desde el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca, constituye el gran condicionante sistémico actual de la política exterior española. *A priori*, en 2025 se habría producido un salto tangible por el importante aumento del gasto militar –hasta cumplir por fin el viejo objetivo del 2% del PIB– y por un mayor apoyo a Ucrania vehiculado tanto a través del acuerdo bilateral con Kyiv como por vía multilateral. Sin embargo, el modesto lugar que sigue ocupando España en esos esfuerzos, cuando se compara con otros países europeos, no permite relajar la presión. Como se analiza con detalle en otras secciones de este documento, esta dimensión es además central en tres de los ejes prioritarios de la acción exterior: seguridad, futuro de Europa y relación transatlántica.

El problema no es tanto negarse al objetivo del 3,5 o el 5%, que a buen seguro incumplirán muchos otros países europeos, sino la percepción asentada –sea o no justa– de que España aporta menos de lo que debe en el flanco este de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). De ahí que resulte clave consolidar el umbral ya anunciado del 2,1% –una cantidad notable en términos absolutos, dado el tamaño de la economía– y participar más activamente en la coalición de voluntarios que debate la reconstrucción y garantías de seguridad en Ucrania, sobre todo si se alcanza un acuerdo de alto el fuego. De lo contrario, España puede ir quedando estructuralmente alejada de los núcleos de decisión estratégica. De hecho, considerando el peso relativo del país, la veteranía en el Consejo Europeo y ser referente de la segunda gran familia política de la UE, el presidente del gobierno debería de tener más protagonismo en los formatos reducidos de consulta entre líderes que se están generando.

De cara a 2026 existía incluso el peligro de que un Washington poco previsible y crítico hacia Madrid aprovechase que le toca presidir el G20 para –como ya ha anunciado que planea hacer con Sudáfrica– ignorar el estatus español de invitado permanente en el foro. No obstante, el Departamento de Estado de EEUU, pese a cortejar a Polonia y excluir a los sherpas españoles de las primeras reuniones de trabajo, ha declarado que sí cuenta con Pedro Sánchez para que asista como observador a la cumbre que se celebrará en Miami en diciembre. En todo caso, no es previsible que desaparezca la tensión política y comercial de la Administración Trump hacia la UE y la mayor parte de sus países.

En el nuevo año, la diplomacia española también se enfrenta al reto de seguir desarrollando una “política exterior con identidad propia”, que es el lema de la [Estrategia de Acción Exterior 2025-2028](#).³ La mera aprobación del

documento debe ser saludada por consolidar la práctica, inaugurada por el gobierno de Mariano Rajoy en 2015 y reiterada ya por el de Sánchez en 2021, de que España cuente con una hoja de ruta plurianual para interpretar el contexto geopolítico convulso y proyectarse en el mundo. La Estrategia aspira a proporcionar coherencia doctrinal, combinando la vocación europeísta de España –que se reafirma de forma nítida– con su visión e intereses particulares.

Por ejemplo, en materia de seguridad, a la vez que se justifica hacia la audiencia interna la necesidad de aumentar el esfuerzo, se insiste cara a los socios en que sea con una lógica de “360 grados” más allá del flanco oriental. Se define, de hecho, el amplio espacio que compone el entorno estratégico español incluyendo, además del este del continente, una vecindad sur que cubre el Magreb, el Sahel, Oriente Medio, el golfo de Guinea y el Cuerno de África. También se defiende que prestar atención a la seguridad económica de la UE no puede implicar proteccionismo ni relajar el objetivo de ser más competitiva. De ahí que, cada vez que se menciona la autonomía estratégica se acompañe del adjetivo “abierta”, además de promocionar las conclusiones del Informe Draghi y respaldar nuevos acuerdos comerciales; un ámbito cuyo gran objetivo para 2026 es culminar el tratado con el Mercado Común del Sur (Mercosur).

Más controvertido, considerando la mayor dureza de otras capitales europeas hacia China, es el propósito de profundizar la asociación estratégica integral con Pekín. En 2026 se mantendrá esa agenda positiva bilateral, dando continuidad al reciente flujo sostenido de visitas e intensificando en Bruselas el rechazo a que se produzca un desacople económico que perjudicaría exportaciones clave e impediría atraer inversión. Es una postura del todo legítima, aunque debe hacerse sin sobreestimar la capacidad de mediación, moderando la cordialidad con quien no deja de ser rival sistémico europeo y disipando los recelos existentes en la UE de que actuar así puede debilitar el objetivo común de *de-risking*.

La Estrategia también hace una reivindicación, hoy algo a contracorriente, del multilateralismo, los objetivos de desarrollo de la Agenda 2030 y hasta de los beneficios de la inmigración. Ese énfasis normativo se entrelaza con una diplomacia económica que busca canalizar hacia empresas españolas oportunidades de negocio en espacios emergentes, incluyendo infraestructuras, transición verde, servicios financieros, e industria de la defensa. En el nuevo año todos esos ámbitos de valores e intereses se seguirán proyectando singularmente hacia los dos espacios geográficos clave con los que España comparte idioma o hace frontera.

En América Latina se seguirá produciendo una vuelta a la normalidad de la relación con Argentina y México, una vez rebajada la retórica cruzada. Más complicado es el papel a desempeñar en Venezuela tras la captura de Nicolás Maduro, sin que por ahora caiga su régimen, y cómo gestionar todas las consecuencias –a nivel nacional y regional– de la intervención unilateral estadounidense. La diplomacia española en toda la región se verá en efecto condicionada por la intención de Washington en promover el “corolario

trumpiano” a la Doctrina Monroe, que ya se ha visto que no excluye instrumentos coercitivos. La XXX Cumbre Iberoamericana, a celebrar en Madrid en noviembre, servirá de piedra de toque de la influencia española.

En el Magreb continuará la progresiva normalización diplomática con Argelia y, tras la reciente celebración cordial de la XIII Reunión de Alto Nivel con Marruecos, se espera un año marcado por el desarrollo de la cooperación funcional sin novedades en los contenciosos territoriales. En todo caso, en el ámbito del Estrecho, es previsible que se produzca el hito de la culminación del acuerdo UE-Reino Unido sobre Gibraltar que desmantele la Verja e integre el territorio en el espacio Schengen bajo supervisión de la frontera externa por agentes españoles.

Junto a eso, y en la estela del papel desempeñado durante el conflicto en Gaza entre los otoños de 2023 y 2025, la diplomacia española seguirá tratando de poner voz a sensibilidades infrarrepresentadas en el corazón europeo, defender de modo coherente el derecho internacional en distintos conflictos y hacer de puente con el sur global. Esa ambición, bien articulada, puede contribuir a una diplomacia europea que recupere autoridad moral y comprenda mejor el pluralismo mundial. También puede generar réditos de influencia bilateral para España en África y el mundo árabe, pero se corre el riesgo de reducir ese papel a ondear banderas simbólicas de distinción, generar hostilidad –sin que haya, por cierto, perspectivas de mejora de la relación con Israel a corto plazo– y profundizar en los disensos de política interna.

Precisamente la gestión de la polarización doméstica es el último de los grandes desafíos de la política exterior en 2026. La debilidad de la mayoría parlamentaria que sostiene al gobierno no permite siquiera descartar un escenario de posible adelanto electoral. Para empezar, ha vuelto a frustrar la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, lo que ha obligado a una tercera prórroga consecutiva. Eso tendrá efectos negativos sobre el necesario fortalecimiento de los instrumentos de la acción exterior (redespliegue diplomático, digitalización consular, cooperación para el desarrollo, diplomacia pública y cultural), aunque no parece que frustre el antes comentado aumento de gasto militar.

En cualquier caso, la legislatura afronta en 2026 su recta final. En un panorama dominado por un contexto político convulso –a nivel nacional, europeo e internacional–, España no empeora su posición internacional, lo que puede considerarse un éxito relativo. No obstante, tampoco hay capacidad transformadora suficiente para alterar dinámicas estructurales adversas ni, por desgracia, la crispación entre las fuerzas políticas ha permitido un despliegue consensuado de la política exterior que, en un contexto favorecido por crecimiento económico sólido, le dotase de más coherencia, expectativas de continuidad y capacidad de influencia.

1.2. Imagen exterior y opinión pública sobre la situación internacional

Como se pronosticaba en el informe del año anterior, la imagen internacional de España no ha sufrido cambios sustanciales durante 2025. Las imágenes de los países son muy estables y, salvo en casos de cambios drásticos, como una grave crisis económica o fuertes vaivenes en su política interna o internacional, tienden a mantenerse con muy pequeñas variaciones.

Los instrumentos de medida que nos ofrecen información sobre la posición de los países en las escalas internacionales de prestigio, reputación e imagen, arrojan resultados que confirman esa estabilidad. Por ejemplo, el informe *RepCore Nations*,⁴ que investiga la opinión pública de los países miembros del G7, muestra que España se sitúa en 2025 en la posición 14^a entre las 60 principales economías del mundo, en un indicador que mide los sentimientos de confianza, respeto y admiración hacia los diferentes países. En el año anterior se encontraba en la posición 13^a y en éste Italia la ha adelantado, pese a que España ha mantenido su puntuación absoluta. España sigue por delante de Francia, Alemania y el Reino Unido, y por debajo de los países que encabezan sistemáticamente este *ranking*: todos los nórdicos, más Suiza, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

La imagen de España ha empeorado ligeramente en los últimos cuatro años en Israel, EEUU, Rusia, México y Brasil por razones diferentes en cada caso: la posición española en el conflicto de Gaza, el rechazo español al aumento del gasto de defensa aprobado por la OTAN, el apoyo a Ucrania y, en el caso de México, la demanda de su presidencia de que España presente disculpas por lo sucedido durante el periodo de la conquista. En cualquier caso, se trata de caídas leves (de entre 3 y 5 puntos sobre una escala de 100 puntos). En contraposición, la imagen de España ha mejorado ligeramente en Marruecos (6 puntos).

La posición de España es muy semejante en el *Global Soft Power Index* de 2025, que mide el “poder blando” o la capacidad de influencia no basada en la fuerza militar, a través de una encuesta internacional en 101 países. En este índice, España se sitúa en el puesto número 13 (estaba en el 11º en 2024), es decir, ha descendido dos puntos, no por disminución de su valoración sino por la subida de otros países. Este índice se interesa por elementos en parte semejantes a los que mide el *RepCore Nations* y en parte diferentes, por lo que sus resultados difieren y presenta en cabeza a las dos grandes superpotencias, EEUU y China, que, sin embargo, se encuentran muy abajo en el índice del *RepCore Nations* (despiertan poca confianza, respeto y

⁴ El *RepCore Nations* se produce a partir de encuestas a ciudadanos del G7, con muestras en regiones de interés para cada uno de los países que financian el estudio. El trabajo de campo de la encuesta de 2025 se realizó entre marzo y abril de ese año.

admiración). En el *Global Soft Power Index*, España ocupa el 7º puesto de mayor influencia entre los países europeos (tras el Reino Unido, Alemania, Francia, Suiza, Italia y Suecia), el 5º entre los Estados miembros de la UE.

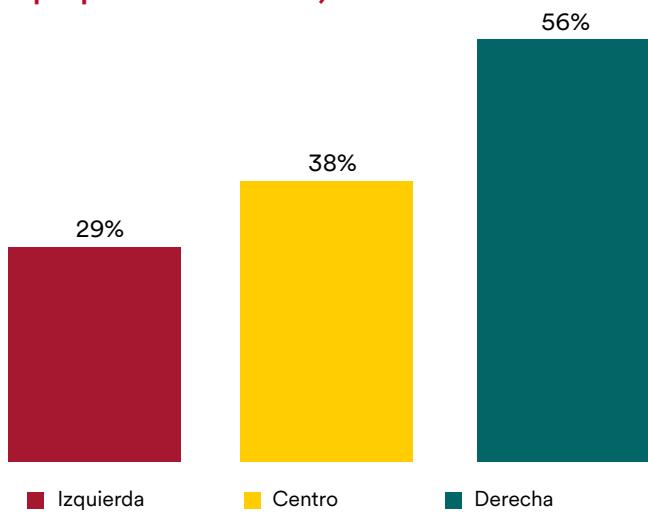
Respecto al *Nation Brands Index*, que evalúa el valor económico de las marcas comerciales de un país, España se sitúa en la posición 10ª en 2025 (estaba en la 12ª en 2024). EEUU, China, Alemania, el Reino Unido y Japón encabezan este índice.

Los resultados para España de esos índices muestran de modo reiterado que los puntos más débiles de su prestigio –en comparación con el de los países que forman el G7– siguen siendo los relacionados con la tecnología, la economía, la calidad de sus productos y servicios, y la fuerza de sus empresas. Las actividades económicas que más se asocian con España son las relacionadas con su atractivo turístico: “Arte, cultura y entretenimiento”, mencionado por un 50% de los entrevistados, “Alimentación y bebidas”, mencionado por un 40% y “Hostelería y restauración”, señalado por un 39%. A estos elementos les siguen la “Moda y textil” (32%) (probablemente gracias al prestigio de Zara, la marca española más conocida en el mundo) y la “Agricultura, ganadería y pesca” (26%). Todas las demás actividades económicas están por debajo del 16% de menciones.

En definitiva, las distintas fuentes atestiguan que España ha seguido gozando en 2025 de una muy buena posición en lo que respecta a su prestigio, imagen, poder blando o el valor de sus marcas comerciales –con las deficiencias que acaban de mencionarse–, y nada hace prever que esto vaya a modificarse en 2026.

Por otro lado, los acontecimientos internacionales han provocado en los últimos años un revuelo en la opinión pública española. Por un lado, la invasión rusa de Ucrania ha supuesto una sacudida para una sociedad que tradicionalmente consideraba de forma muy mayoritaria que ningún otro país suponía una amenaza. Ahora un 40% de los españoles cree que sí existen amenazas a su seguridad. En coherencia con ello, ha aumentado sustancialmente en la opinión pública la disposición a dedicar mayor parte del presupuesto estatal a la defensa, un gasto habitualmente considerado de muy baja prioridad por los españoles. Tanto el último [BRIE](#)⁵ como otros estudios de opinión muestran este aumento de la preocupación por la seguridad del país. Aunque persiste una brecha clara entre derecha e izquierda en este tema, con la derecha siempre más sensible que la izquierda a los retos de seguridad, la sensación de inseguridad ha aumentado en todos los segmentos ideológicos.

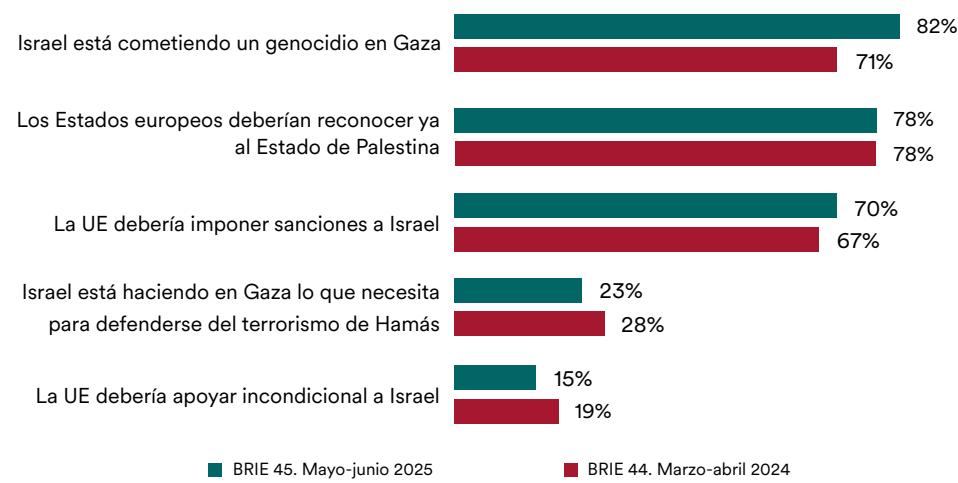
**Figura 1. Sensación de amenaza hacia España, según ideología
(% que percibe amenazas)**



Fuente: BRIE 45, mayo-junio 2025.

Por otra parte, la guerra en Gaza ha provocado una movilización de la opinión pública española por un tema internacional con una intensidad que no se veía desde la invasión de Irak en 2003. Desde el ataque de Hamás a la población israelí en octubre de 2023 y la inmediata respuesta de Israel en la Franja, la opinión contraria a la actuación de Israel creció de tal modo que en junio del 2025 el 82% de los entrevistados pensaba que Israel estaba cometiendo un genocidio (11 puntos porcentuales más que en 2024), y sólo un 23% creía que Israel estaba haciendo lo que necesitaba para defenderse del terrorismo (5 puntos menos que en 2024).

Figura 2. Evolución del % de acuerdo con las siguientes afirmaciones



Fuente: BRIE 44, marzo-abril 2024, y BRIE 45, mayo-junio 2025.

1.3. Cultura y poder blando

Por más que para muchas culturas de la antigüedad los eclipses de sol fueran considerados presagios de desastres, el que se producirá el 12 de agosto de 2026 será un espectáculo único que podrá verse, casi exclusivamente, en la parte central y noroeste de la península Ibérica –en 2027 habrá otro que podrá verse en el estrecho y en 2028 otro más, anular–. El último eclipse total visible en la mayor parte del territorio español ocurrió en 1961; más largo e impactante fue el de 1905, visible en casi todas las regiones del centro y que muchos lugares celebraron “como un día de feria”.

En plena temporada alta de turismo, quizá ese eclipse sirva de aliciente para que España supere los 100 millones de visitantes, aunque a la agenda cultural nacional no le faltan tentaciones. Algunas marcas de la agenda de conmemoraciones serán la reapertura tras cuatro años de trabajos del Museo Sorolla en Madrid, el centenario del primer vuelo que cruzó el Atlántico en un solo avión, el *Plus Ultra*, y del que realizaron los aviones de la Escuadrilla Elcano entre Madrid y Manila (curiosamente sólo uno, el bautizado como *Elcano*, concluyó el trayecto) y la finalización de la restauración que el Ministerio de Cultura viene realizando del Alto Horno de Sestao, uno de los símbolos de la historia siderúrgica española. Sobresalen también en los 500 años de la cátedra de Francisco de Vitoria en la Universidad de Salamanca –donde su trabajo dio forma a la Escuela de Salamanca, origen del derecho internacional y los derechos humanos contemporáneos–, los tres siglos del llamado *Diccionario de Autoridades*, primer diccionario de la Real Academia, y el quinto centenario de la creación, por Carlos I en Granada, del Consejo de Estado. Inmersos en la reflexión y revisión del último medio siglo de historia en democracia, el Museo Reina Sofía presentará en febrero una relectura de 50 años de arte contemporáneo en España a través de obras de 200 artistas de sus inabarcables fondos.

Pero el acontecimiento más relevante en términos culturales y turísticos de 2026 será para España el Año Gaudí con el que se conmemorarán los 100 años del fallecimiento del arquitecto catalán, tres agónicos días después de ser atropellado por un tranvía mientras caminaba hacia su Sagrada Familia. El Año Gaudí tendrá su epicentro en la culminación de la estructura principal de la Sagrada Familia con la inauguración de la última de sus torres el 10 de junio, coincidiendo con el aniversario de la muerte del Gaudí. Barcelona será, durante 2026, Capital Mundial de la Arquitectura por decisión conjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Unión Internacional de Arquitectos, que celebrará en la ciudad su congreso en junio y unirá a su intensa agenda cultural las celebraciones por “el año 30” del *Museu d'Art Contemporani de Barcelona* (MACBA) y el medio siglo de vida de uno de los epicentros de la escena española y europea, el *Teatre Lliure*.

En el plano de la cultura exterior, la reunión de la UNESCO en Busán (República de Corea) evaluará en julio la candidatura de la Ribeira Sacra de Lugo y Ourense como patrimonio de la humanidad. En el contexto de la prórroga presupuestaria, el tejido institucional de la diplomacia cultural termina en estas semanas de perfilar la elaboración del nuevo Plan Estratégico de Acción Cultural Exterior –una consecuencia del PACE, el plan que coordina este campo– que fijará las líneas directrices de los próximos tres años. El Instituto Cervantes prevé reabrir el centro de Casablanca, que es uno de los seis de la red en Marruecos, tras una cuidada rehabilitación.

Recién clausurada la Expo de Osaka –con un pabellón español premiado y visitado por tres millones y medio de personas– y preparando la Expo27 de Belgrado, la agenda cultural exterior de España no sólo se fijará en la *IX Mostra Espanha* que se celebra bienalmente en Portugal y en la 61^a Bienal de Venecia –entre mayo y noviembre, este año dedicada al arte–, sino sobre todo en la celebración de los 70 años de relaciones diplomáticas entre la India y España que se conmemorará con un año dual que abarcará los campos de la cultura, el turismo y la inteligencia artificial, tal y como los dos países acordaron en 2024. Los actos más importantes del año dual estarán en Delhi y otras ciudades, y entre ellos destaca una gran exposición retrospectiva de Tàpies a final de 2026 y una conferencia de rectores de universidades de ambos países. En África subsahariana, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) va a convertir el exitoso “Hola Bamako” –después de ocho ediciones– en ocho festivales musicales en otras tantas capitales de la región que se celebrarán simultáneamente el próximo 24 de abril y reunirán a creadores contemporáneos españoles con músicos locales de Malí, Senegal, Angola, Ghana, Etiopía, Costa de Marfil, Cabo Verde y Camerún.

Por último, si bien la agenda global del deporte estará concentrada en los XXV Juegos Olímpicos de Invierno en Milán y Cortina d’Ampezzo (Italia) y la Copa del Mundo de fútbol que compartirán en verano Canadá, México y EEUU, las miradas de los deportes de motor se volverán hacia la Fórmula 1, que celebrará de nuevo dos grandes premios en España, en Barcelona (junio) y Madrid (septiembre). Y la proyección de Barcelona en el Año Gaudí se verá reforzada con el Tour de Francia que celebrará allí su “*grand départ*” el 4 de julio y llegará también a Tarragona y Granollers en sus tres primeras etapas.

1.4. Escenarios para 2026

PESIMISTA

La guerra en Ucrania entra en fase de “paz impuesta” por Washington y Moscú congelando el conflicto en términos desfavorables para el país atacado; lo que genera un perverso precedente sobre la no intangibilidad de las fronteras europeas. Se consolida una coalición de países voluntarios para tratar de garantizar la seguridad del territorio que controla Kyiv donde España desempeña un papel secundario. En paralelo, la Administración

Trump profundiza en 2026 la lógica de confrontación con la UE anunciando el endurecimiento del régimen de visados, nuevos aranceles sectoriales –que afectan de lleno a exportaciones españolas– y una reducción drástica de la presencia militar estadounidense en el continente, que puede afectar a medio plazo a las bases de Rota y Morón. España recibe además castigos específicos, incluyendo la retirada de la invitación para asistir a la cumbre del G20 en Miami, por su bajo gasto en defensa y sus posiciones propias sobre Israel, China y América Latina. Las divisiones internas en la UE y el ascenso del euroescepticismo en los sondeos (también en España) debilitan la capacidad de respuesta común ante Washington, bloquean el impulso de la autonomía estratégica y desplazan la preocupación hacia la seguridad en el flanco oriental, complicando la influencia española. Se deteriora la situación en Venezuela y se abren nuevos frentes de crisis en Cuba, Colombia y México. Vuelven las tensiones fronterizas con Marruecos y el acuerdo sobre Gibraltar se dilata en su concreción jurídica por resistencias británicas y gibraltareñas, manteniendo un *statu quo incerto*. La polarización extrema de la política interna genera ensimismamiento, reduce la credibilidad de España como socio estable y mina su capacidad de aprovechar el buen momento económico y las oportunidades para proyectar sus intereses y valores. Se erosiona la imagen internacional de España.

OPTIMISTA

La UE mantiene en 2026 una respuesta cohesionada a Washington, combinando firmeza política y comercial con una agenda positiva de cooperación en seguridad y otros asuntos globales. Eso permite moldear un acuerdo de alto el fuego equilibrado entre Moscú y Kyiv que incluye la reconstrucción y ayuda militar a Ucrania, en la que España participará con la cuota que le corresponde como Estado miembro grande. La celebración del 250 aniversario de la declaración de independencia de 1776, en cuyo desenlace exitoso colaboró España, sirve para relajar tensiones bilaterales con EEUU. También contribuye el aumento efectivo del gasto en defensa que permite a España situarse en el centro de las decisiones estratégicas europeas sobre autonomía estratégica abierta, donde se incluye además un nuevo equilibrio entre competitividad e innovación verde que refuerza su propia base industrial y su papel como *hub* energético. España desempeña un papel mediador en los acontecimientos políticos de Venezuela, lo que acrecienta su influencia diplomática en la región. Se consolida la mejora simultánea de la relación con Argelia y Marruecos y la ratificación del acuerdo sobre Gibraltar impulsa inmediatamente un área de prosperidad compartida, sin obstáculos físicos. La experiencia de la cumbre de Sevilla sobre financiación para el desarrollo se traduce en iniciativas concretas de la UE para movilizar recursos hacia el Mediterráneo sur, África y América Latina, reforzando la imagen de España como actor multilateral constructivo. Por último, aunque la polarización no desaparece, los dos principales partidos españoles concluyen que la opinión pública apoya mayoritariamente la unidad en asuntos de Estado y recuperan cierta cultura de consenso que ancla la política exterior en una base más sólida y multiplica su impacto internacional. Se consolida la buena reputación de España, que gana la Copa del Mundo de fútbol y supera los 100 millones de visitantes.

2. Seguridad

Resumen

La evolución de la seguridad y la defensa de España durante 2026 depende de factores exógenos como el posible acuerdo de alto el fuego en Ucrania, la evolución de las relaciones transatlánticas y las amenazas híbridas y convencionales de Rusia. Para prevenir o mitigar su efecto, España deberá reforzar su capacidad de disuasión autónoma frente a las amenazas no compartidas (sur) y su contribución a las capacidades colectivas (este) o globales (360°) de defensa. La incertidumbre creada por la unilateralidad de las iniciativas del presidente Donald Trump obliga a sopesar nuevos partenariados estratégicos con aliados europeos y de Asia-Pacífico para diversificar la exposición española a la incertidumbre estratégica que acompaña al nuevo año.

La principal amenaza terrorista para España en 2026 seguirá siendo la relacionada con el yihadismo global, que, si bien debilitado, se muestra resiliente gracias a su capacidad de adaptación estratégica. El continente africano, región prioritaria para España, se consolida como epicentro de la actividad yihadista. En paralelo, la extrema derecha despunta como un desafío cualitativo capaz de erosionar la cohesión social. Aunque suele manifestarse en episodios de violencia de baja intensidad, existen riesgos de mayor organización, al tiempo que la influencia de actores estatales extranjeros, como Rusia, añade un vector desestabilizador adicional. Ambas amenazas configuran un escenario de seguridad más complejo y multidimensional que en ejercicios anteriores, que deberá ser consecuentemente abordado en la revisión del Plan Nacional de Prevención de la Radicalización Violenta. Del mismo modo, la actualización de la Estrategia Global de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ofrece la oportunidad adaptar el principal marco internacional contra el terrorismo a retos emergentes, como el uso de la Inteligencia Artificial (IA) con fines ilegítimos. La retirada de fondos de EEUU de las principales instituciones de gobernanza global contraterrorista genera interrogantes sobre el futuro de esta, aunque también abre una ventana para que Europa y España asuman un mayor liderazgo político en la materia.

2.1. Seguridad y defensa

La seguridad internacional se asoma a 2026 bajo los efectos de la confrontación geopolítica. El cambio de Administración en EEUU ha sumido en el desorden las relaciones transatlánticas, el apoyo a Ucrania y la estabilidad en Oriente Medio. En todos estos escenarios internacionales,

la UE ha perdido protagonismo y ganado preocupaciones, lo que perjudica a la seguridad y la defensa de España.

El acuerdo cerrado en la Cumbre de La Haya por la OTAN para alcanzar el 5% del PIB en gasto de seguridad y defensa evitó la ruptura transatlántica pero la animosidad previa de la Administración con sus aliados europeos y la posibilidad de que se pueda reanudar en el futuro pone en entredicho el éxito de la Cumbre. España ha salido malparada de este juego de presión y apaciguamiento, entre el presidente Trump y sus homólogos aliados, porque asumió el compromiso de gasto sin voluntad de cumplirlo –al igual que sus aliados– pero fue el único que lo declaró abiertamente. Como resultado, en 2026, es probable que el foco de la supervisión del cumplimiento se centre sobre España con vocación de ejemplaridad. Lo anterior, y en contra del reconocimiento que habría supuesto alcanzar el 2% del PIB cuatro años antes de lo previsto, incentivaría a España a boxear por encima de su peso en la OTAN para demostrar su compromiso, así como a buscar otras formas de compensar posibles críticas sobre su falta de solidaridad. La reciente decisión del gobierno de unirse al programa *Prioritised Ukraine Requirements List* (PURL) –a través del cual los aliados europeos compran material militar estadounidense destinado para Ucrania– es buena prueba de ello.

Figura 3. Gastos de defensa como porcentaje del PIB (selección de países)

País	2014	2025
España	0,9	2
Polonia	1,8	4,48
Francia	1,8	2,05
Alemania	1,2	2,06
Italia	1,2	2,01
Turquía	1,5	2,4
EEUU	3,5	3,35
Canadá	1,1	1,3
Noruega	1,4	3,38
Reino Unido	2,1	2,49
Suecia	1,2	2,85
Finlandia	1,3	2,77

La evolución del conflicto en Ucrania afecta negativamente a la UE y a España. La reanudación del diálogo entre potencias de los presidentes Donald Trump y Vladímir Putin ha acentuado la marginación europea y ucraniana en las decisiones que afectan a la seguridad europea. Las reivindicaciones de apoyo ilimitado a Ucrania y de una paz justa y duradera se van convirtiendo en prisas para alcanzar un acuerdo de mínimos para reintegrar a Rusia en la economía internacional. La transaccionalidad de la presidencia estadounidense y la incapacidad europea de reemplazar a EEUU militar e industrialmente podrían contribuir a consolidar –e incluso aumentar– las ganancias rusas en Ucrania en 2026. Esto, a su vez, dejaría tanto a Ucrania como a Europa en una situación de seguridad más precaria, lo cual podría revertir en un mayor riesgo de agresiones armadas continúe en los próximos años.

Además, la percepción europea de menor confianza en la seguridad que les sigue proveyendo EEUU se incrementó con dos hechos producidos en el tránsito entre 2025 y 2026 en relación con Venezuela y Groenlandia. La detención de Nicolás Maduro podría confirmar la voluntad de la Administración Trump de prestar atención preferente al hemisferio occidental. Si bien esa operación inicial ha tenido un carácter quirúrgico y limitado, una posible escalada de la crisis en Venezuela podría dar lugar a un desvío de atención y recursos estratégicos fuera de Europa. La priorización hemisférica –que, en palabras del embajador estadounidense ante las Naciones Unidas, Mike Waltz, abarcaría “desde Groenlandia a Tierra del Fuego”– ha vuelto a reavivar el debate sobre el interés de Washington en el territorio bajo soberanía danesa. El propio Trump ha resaltado recientemente su valor geoestratégico, avalado por sus recursos minerales críticos, acceso a rutas emergentes en el Ártico y el control de un amplio sector del Atlántico al norte del Reino Unido (conocido como GIUK) que es zona de potencial contacto con Rusia y China.

Con todo, 2026 podría ser un buen año para la seguridad y la defensa de Europa. Nunca han existido tantas razones para avanzar en la integración, dentro o fuera del pilar europeo de la OTAN. La agresión militar rusa en Ucrania y su guerra híbrida en Europa, el desfase entre la capacidad industrial que se ha instalado en Rusia y la que está creciendo en Europa y la lenta –pero irreversible– marcha de EEUU hacia Asia-Pacífico, entre otras razones, deberían bastar para avanzar la autonomía estratégica europea. La abundancia de dinero para la defensa y los buenos oficios de la Comisión Europea deberían ayudar, pero los Estados miembros siguen divididos y sin el nivel de ambición necesario para reforzar la defensa europea.

La Comisión y el Consejo de la UE han puesto a prueba la voluntad de los Estados miembros para avanzar en 2026 hacia el nuevo mercado de la defensa y aumentar su capacidad industrial de modo que alcancen los bienes públicos de defensa que necesitan en 2030. Tras la aprobación del Libro Blanco y de la Hoja de Ruta, corresponde ahora a los Estados miembros conformar las coaliciones de capacidades industriales y tecnológicas necesarias.

España ha apoyado formalmente estos grandes proyectos europeos, pero no entraban entre sus objetivos de capacidades militares ni entre los programas incluidos en el Plan Tecnológico e Industrial de la Seguridad y Defensa de abril de 2025, por lo que tendrá que identificarlos expresamente en 2026. Sin embargo, no será fácil que España capitalice la reactivación de la industria europea porque no está prevista la ampliación de fondos de defensa más allá del 2,1% del PIB y porque la cartera de pedidos de las industrias del sector está saturada con planes de modernización que benefician a la industria nacional y que apenas dejan espacio para nuevos proyectos cooperativos europeos.

La base industrial y tecnológica de la defensa española se encuentra en un proceso de integración vertical pilotado desde la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) para ganar escala y competir con procesos similares en Europa. Sin embargo, y para ganar competitividad, el sector no debería excluir de las licitaciones al resto de empresas no participadas ni abandonar la participación de las empresas innovadoras, centros tecnológicos y startups civiles al albedrío de los grandes contratistas nacionales. El Ministerio de Industria es el encargado de supervisar las sinergias entre los sectores civiles y militares para favorecer la innovación, la celeridad y el ahorro y debería potenciar ese rol durante 2026.

La situación estratégica se mueve más deprisa que la perspectiva nacional. Los documentos estratégicos en vigor sobre seguridad y defensa son anteriores a la segunda invasión rusa de Ucrania de 2022 y deben renovarse en 2026 para actualizar las prioridades de la defensa española. Independientemente de los beneficios económicos, sociales e industriales asociados a la inversión en defensa, el actual proceso de revitalización debe enmarcarse en criterios estratégicos pendientes de revisión. La nueva postura de defensa española debería alcanzar un equilibrio entre la solidaridad con los aliados europeos y atlánticos y la atención a las prioridades estratégicas propias. Para ello, se deberían identificar las capacidades nacionales que aportan valor a la seguridad en Europa (amenazas compartidas) y las capacidades colectivas que aportan valor a la seguridad nacional (amenazas no compartidas).

El concepto de los 360° debería funcionar en ambos sentidos, pero mientras la atención siga centrada en el flanco oriental, España debería reforzar su capacidad de disuisión autónoma frente a cualquier actor del norte de África para mantener la superioridad en todo el espectro del multidominio. También debe preservar su capacidad de proyección tanto en los espacios estratégicos de su interés nacional como en el de los espacios globales de interés multilateral o de coaliciones con socios preferentes. En este sentido, y para profundizar la huella de España en Asia-Pacífico como reivindica la “Estrategia de Acción Exterior 2025-2028”, sería necesaria articular la proyección militar, industrial y tecnológica de la defensa española en la estrategia renovada para Asia-Pacífico que se anuncia para 2026. El ámbito naval presenta especiales oportunidades en este sentido, sobre todo teniendo en cuenta el especial interés de España por este ámbito,

la excelencia de socios como Corea del Sur y Japón o la decisión de EEUU de estructurar la cooperación industrial y tecnológica en el ámbito naval en torno a *clusters* centrados en el Indo-Pacífico.

La seguridad y el espacio siguen ampliando su relevancia. La necesidad de reforzar la resiliencia civil-militar frente a las amenazas híbridas ha llevado a fraccionar el objetivo de gasto entre defensa (3,5% del PIB) y seguridad (1,5%) en la Cumbre de la Haya. La disponibilidad de presupuestos finalistas puede suponer un revulsivo a sectores menos atendidos como la ciberseguridad, la ciberdefensa, la protección civil o la de las infraestructuras críticas a partir de 2026. La aprobación de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional a finales de 2025 abre el camino hacia una integración de los componentes de defensa, industriales, científicos y económicos a mayor plazo dirigido desde la Agencia Espacial Española. Por el contrario, la ciberseguridad no ha conseguido centralizar la gobernanza en una agencia ejecutiva con capacidad de planificación estratégica y operativa y se espera que se desvele durante 2026 el valor que añade a la gobernanza del sector el denominado Centro Nacional de Ciberseguridad.

Finalmente, las limitaciones de resiliencia demostradas por las estructuras nacionales de gestión de crisis con ocasión de las pandemias, las catástrofes derivadas del cambio climático o la interrupción del servicio eléctrico deberían llevar a una revisión crítica de las mismas en 2026. La Comisión Europea ya ha realizado ese ejercicio en su Estrategia de Preparación de 2025 para prevenir y reaccionar ante las amenazas emergentes y crisis sistémicas y transfronterizas que no están suficientemente contempladas en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) vigente.

2.2. Radicalización violenta y terrorismo

Un cuarto de siglo después de los ataques del 11-S de 2001 en EEUU, el yihadismo persistirá en 2026 como la principal amenaza terrorista para España. Sin embargo, la desarticulación a finales de 2025 de una célula vinculada al movimiento aceleracionista “La Base”, evidencia el auge de expresiones extremistas y terroristas procedentes del espectro ideológico de la extrema derecha, que se consolidan como un desafío adicional para la cohesión y seguridad de la sociedad democrática española que empieza a ser considerado una prioridad de la política antiterrorista.

La novena revisión de la Estrategia Global de la ONU contra el Terrorismo, prevista para 2026, constituye una oportunidad para actualizar el principal marco común para la acción internacional. En este proceso, la UE aspira a presentar una posición unificada y, dentro de ella, España desempeñará un papel central al impulsar el capítulo sobre la protección de las víctimas del terrorismo, así como la incorporación de desafíos emergentes vinculados a

tecnologías como drones e inteligencia artificial. España también buscará reforzar la aplicación de la Resolución 1540, para impedir que actores no estatales accedan a armas nucleares, químicas o biológicas. En paralelo, los recortes presupuestarios de EEUU amenazan la sostenibilidad de estructuras clave, incluida la Oficina de Lucha contra el Terrorismo (UNOCT) –donde España sigue figurando entre sus quince principales donantes– y las 46 entidades del *Global Compact*; además comprometen iniciativas multilaterales como el Foro Global contra el Terrorismo (GCTF). Aunque la UE ha mostrado disposición a asumir un mayor liderazgo, su continuidad exige resolver no sólo la falta de recursos financieros, sino también el déficit de compromiso político. Pese a ello, mantener operativo el GCTF es crucial dado su alcance único y su atención prioritaria al continente africano.

La amenaza yihadista continuará emanando de las dos matrices terroristas rivales: al-Qaeda y Estado Islámico. Ninguna de ellas ha renunciado a su ambición global de golpear al enemigo lejano, aunque ambas atraviesan una situación de debilidad como consecuencia de la prolongada crisis de liderazgo que arrastran y de algunas campañas fallidas, lo que ha favorecido la adopción de estrategias defensivas, descentralizadas en sus respectivas entidades asociadas, filiales y provincias regionales en Asia, Oriente Medio y, sobre todo, África, para mantener su influencia local y relevancia global. Además, en 2025 EEUU retomó las intervenciones militares selectivas contra los líderes de los aparatos de operaciones exteriores de las distintas facciones yihadistas en estos escenarios, lo que ha mermado sus respectivas capacidades para planificar acciones terroristas en Occidente.

En este sentido, la provincia de Estado Islámico en el Jorasán (Afganistán, ISIS-K), es considerada la principal amenaza exterior para la seguridad de la UE y, por extensión, de España. La persecución por parte de los talibán ha desplazado las bases del grupo hacia Asia Central. Aunque su aparato de operaciones externas está muy degradado, es activo en línea, y preocupa su demostrada capacidad para reclutar miembros de ciertas diásporas centroasiáticas establecidas en Europa con fines operativos.

En Oriente Medio, región de referencia para el movimiento, el yihadismo global atraviesa una situación de debilidad estructural derivada tanto del colapso del califato de Estado Islámico en 2019, como de la desaparición de la extensión de al-Qaeda en Siria tras la llegada al poder de Ahmed al-Sharaa, líder de *Hayat Tahrir al-Sham* (HTS) en 2024. Su administración ha mantenido una presión sostenida sobre Estado Islámico, aunque la provincia de Idlib ha registrado un ligero repunte de la actividad yihadista en el último año los yihadistas no están siendo capaces de capitalizar la situación de inestabilidad. El compromiso del nuevo régimen con la lucha contra el terrorismo culminó en 2025 con la incorporación de Siria a la Coalición Internacional contra Estado Islámico; no obstante, persisten dudas sobre la capacidad de al-Sharaa para ejercer un control territorial efectivo sobre todo el país. La situación de los familiares y combatientes extranjeros de Estado Islámico detenidos en la zona es delicada. Aunque el número de casos vinculados a España no alcanza la decena, éstos podrían representar un riesgo en el medio plazo si fueran liberados o reabsorbidos por actores

armados locales. Existe cierto consenso en la repatriación de mujeres y menores, pero esta posibilidad no está en la agenda de ningún país europeo para los hombres adultos.

Tras el acuerdo de paz alcanzado en Gaza, las organizaciones yihadistas continúan instrumentalizando las consecuencias de la ofensiva israelí, desencadenada tras los ataques del 7 de octubre de 2023 perpetrados por Hamás, distribuyendo propaganda orientada a activar emociones negativas con fines de radicalización y reclutamiento en Palestina y otras regiones, incluida Europa. La Franja constituye un escenario históricamente codiciado por el yihadismo global, aunque hasta ahora inaccesible debido al férreo control ejercido por Hamás. En el contexto actual, podrían darse las condiciones para la penetración o el surgimiento de un nuevo grupo transnacional.

El Sahel, prioridad estratégica para España y la UE, continuó consolidándose en 2025 como el mayor foco de violencia yihadista en el mundo. La región presenta dos tendencias principales: la intensificación de la amenaza en Malí, Níger y Burkina Faso, donde los grupos insurgentes buscan afianzar modelos de protogobernanza; y, por otra parte, la expansión geográfica del terrorismo, perpetrando ataques en Benín, Togo, Costa de Marfil y Nigeria, así como ejerciendo presión, aunque sin incidentes violentos, hacia Ghana, Senegal y Argelia. No existe evidencia sólida, sin embargo, de que la amenaza pueda dar el salto a Europa. El principal actor responsable de ambas dinámicas es la filial de al-Qaeda en la región, el Grupo de Apoyo al Islam y a los Musulmanes (JNIM), una coalición de organizaciones yihadistas heterogénea y con gran capacidad de adaptación a nuevos contextos. JNIM se ha impuesto a su competidor en la región, la Provincia de Eldele Sahel, e incluso ha logrado bloquear, desde septiembre de 2025, el abastecimiento de carburante a Malí, llevando al gobierno en una posición de vulnerabilidad sin precedentes. No hay indicios de que estas tendencias vayan a revertirse en 2026, especialmente ante la ausencia de mecanismos efectivos de cooperación regional e internacional en materia de lucha contra el terrorismo. Ante la salida forzosa de Francia de la región, España podría asumir un papel más protagonista en la acción europea, debido a la reputación positiva de la que goza.

En cuanto a la situación en Europa y España, la amenaza se manifiesta de manera desestructurada, protagonizada por individuos que actúan en solitario o como parte de pequeñas células. Los vectores emocionales explotados en la propaganda yihadista para la movilización de simpatizantes no han variado respecto al ejercicio anterior y remiten tanto a la quema ejemplares del Corán ocurridos en países del norte de Europa, como a la guerra en Gaza. Se consolidan igualmente tanto el rejuvenecimiento del fenómeno, con una mayor presencia de menores de edad entre los implicados, como la intensificación del uso de entornos virtuales –principalmente redes sociales y videojuegos *online*–, en los procesos de radicalización y capacitación operativa. Los principales retos tienen que ver con el uso de las nuevas tecnologías, particularmente la inteligencia artificial, con fines terroristas. En este sentido, la revisión del Plan

Estratégico Nacional de Prevención y Lucha contra la Radicalización Violenta (PENCRAV), prevista para 2026, será una buena oportunidad para abordar viejos y nuevos retos que plantea el fenómeno de manera comprehensiva, y contando con el conjunto de la sociedad.

2.2.1. La amenaza terrorista procedente de la extrema derecha

Aunque en el sistema de seguridad nacional en España, el yihadismo sigue siendo considerado la principal amenaza terrorista, la extrema derecha violenta ha emergido como un desafío cualitativo al orden legal y democrático, por su capacidad para erosionar la cohesión social, alimentar la polarización y deslegitimar las instituciones. En este sentido, la Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCOT) aprobada en 2023 incorporó por primera vez la necesidad de combatir de manera explícita radicalismos y extremismos xenófobos, racistas, conspiracionistas y antisistema, integrándolos en el núcleo de las prioridades de la política antiterrorista

El ecosistema de la extrema derecha en España se caracteriza por una marcada heterogeneidad y complejidad, tanto organizativa como ideológica. En ella convergen actores políticos extraparlamentarios, movimientos sociales que combinan la movilización antiinmigración con la formación física e ideológica de sus bases, y subculturas violentas como determinados grupos ultra de fútbol. Ideológicamente, coexisten corrientes a menudo difícilmente conciliables: desde el nativismo cultural, que insiste en la supuesta incompatibilidad del islam con los valores de Occidente y promueve la expulsión de sus seguidores, hasta un nativismo racial que ensalza la superioridad de la raza blanca y niega la viabilidad de soluciones políticas para la gestión migratoria. Como vector principal de amenaza violenta destaca el aceleracionismo, una ideología centrada en el uso de la violencia para generar caos, precipitar una guerra racial y propiciar el reemplazo del sistema democrático por un Etnoestado blanco. A ello se suma la actividad de extremistas antigobierno, que, tras el auge experimentado durante las protestas contra las restricciones por la pandemia, tratan de capitalizar otras crisis, como la DANA, para socavar la confianza ciudadana en las instituciones.

La violencia de extrema derecha persigue, por lo general, una dinámica de confrontación de baja intensidad y largo recorrido, por lo que tiende a manifestarse con mayor frecuencia en episodios de extremismo violento que en formas de terrorismo. En la mayoría de los casos, estos episodios son perpetrados por actores individuales o grupos informales, a veces vinculados a organizaciones de la escena extremista, con una capacidad operativa limitada y, en consecuencia, un potencial de letalidad reducido. No obstante, en ocasiones pueden constituirse grupos organizados, capaces de emplear tácticas intrínsecamente letales, causar múltiples víctimas o provocar daños graves. Aunque en

los últimos años la radicalización de extrema derecha en España no se ha traducido en acciones violentas de gran escala, sí ha demostrado capacidad desestabilizadora y destructiva mediante episodios de violencia organizada contra comunidades específicas –como las patrullas vecinales que actuaron en el municipio murciano de Torre Pacheco en el verano de 2025– y ataques contra objetivos señalados como “enemigos”, entre ellos mezquitas, centros de acogida para menores no acompañados y sedes de partidos políticos de izquierda. Un elemento adicional de preocupación es la influencia de actores estatales extranjeros, en particular la Federación Rusa, sobre partidos y movimientos de extrema derecha, euroescépticos y contrarios a la OTAN y la UE, utilizados como palanca para profundizar las divisiones sociales y políticas e impulsar narrativas antioccidentales.

2.3. Escenarios para 2026

PESIMISTA

Ucrania se ve obligada a aceptar un acuerdo de alto el fuego que no desea. La claudicación aumenta la desestabilización interna y se reduce la asistencia internacional necesaria para el sostenimiento y la reconstrucción del país. Se incrementan las divergencias entre los países orientales y los del sur de Europa y se tensan las relaciones transatlánticas. España preserva las relaciones bilaterales con EEUU, pero la fragmentación estratégica aumenta su exposición a las amenazas no compartidas con sus aliados, tanto las convencionales como las nuevas amenazas híbridas, incluida la inmigración inducida desde África. Los grupos yihadistas globales se expanden por Palestina, aprovechando la inestabilidad en Gaza y Cisjordania, y por el Sahel, tras su fortalecimiento en Malí. La exposición de los países del Magreb aumenta la amenaza hacia España. En Europa, grupos vinculados con al-Qaeda o Estado Islámico llevan a cabo atentados coincidiendo con el 25º aniversario del 11-S. La extrema derecha violenta intensifica los episodios de vigilantismo contra comunidades migrantes, consolida grupos organizados con mayor capacidad operativa y ve activarse actores solitarios con medios para ejecutar atentados, generando un clima de miedo e intimidación que tensiona la convivencia y otorga creciente tracción social a narrativas xenófobas, racistas y conspiracionistas.

OPTIMISTA

Las exigencias maximalistas rusas –basadas en su actual superioridad militar que le permite negociar desde una posición de fuerza– convencen a EEUU de enfocar de modo distinto la negociación de alto el fuego. Ucrania preserva finalmente su soberanía a pesar de la progresiva pérdida de territorio. EEUU sigue reduciendo sus contribuciones –aunque manteniendo su apoyo diplomático y de inteligencia– mientras los aliados europeos las incrementan. El Acuerdo sobre Gaza progresiona con dificultades y no se reabren, salvo operaciones esporádicas, los enfrentamientos armados en Oriente Medio. Las matrices de terrorismo global, al-Qaeda y Estado

Islámico, no consiguen presentar liderazgos carismáticos, capaces de revitalizar las estructuras centrales de las mismas, mientras que la amenaza yihadista continúa progresando en el Sahel sin afectar a la estabilidad de los países del norte de África ni dar el salto a Europa. España tiene que incrementar su esfuerzo militar y presupuestario para apoyar a Ucrania y para contrarrestar su mala imagen como aliado, así como reforzar su resiliencia frente a las crecientes amenazas híbridas. La extrema derecha violenta se mantiene fragmentada, con un potencial de movilización marginal y sin capacidad organizativa para ejecutar episodios de terrorismo, por lo que su principal manifestación sigue siendo la ejecución de episodios aislados y poco disruptivos de extremismo violento.

3. Economía y tecnología

Resumen

El crecimiento de la economía mundial en 2026 será moderado, alrededor del 3%, y algo menor que en años pasados. Las economías avanzadas crecerán en torno al 1,5% y las emergentes cerca del 4%. La inversión en inteligencia artificial, centros de datos, automatización y electrificación se consolidará como uno de los soportes del ciclo de crecimiento global, pero un súbito cambio de expectativas podría llevar a fuertes correcciones en las bolsas.

EEUU crecerá aproximadamente un 2%. El impulso vendrá del despliegue de infraestructura digital, del aumento de capacidad de cómputo y del mayor gasto público, mientras que los aranceles –que podrían aumentar– mantendrán presión sobre la inflación. La guerra comercial con China podría suavizarse durante 2026 pero el desacople tecnológico seguirá adelante. Entre las economías emergentes destaca el crecimiento de la India. China seguirá ajustándose a su crisis inmobiliaria y a la debilidad del consumo, mientras gestiona los límites de su modelo industrial.

En Europa, el crecimiento será bajo, con Alemania, Francia e Italia por debajo del 1%. España superará el 2%, apoyada en la demanda interna, el crecimiento de la inmigración y la ejecución de fondos europeos. La UE hará un esfuerzo por simplificar la regulación, mejorar el funcionamiento del mercado interior y reforzar su seguridad económica. Aun así, no logrará cerrar la brecha con EEUU y sus dependencias estructurales harán difícil un desacoplamiento profundo de Washington, siendo más probable un distanciamiento gradual de China.

3.1. Perspectivas macroeconómicas globales, generales y por regiones

3.1.1. Perspectivas de crecimiento globales y principales riesgos

La economía mundial se enfrenta al año 2026 desacelerándose, aunque menos de lo que se temía hace unos meses, cuando el presidente Trump anunció sus aranceles. El crecimiento global previsto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2026 se sitúa en el 3,1%, una cifra modesta pero suficiente para mantener cierto optimismo y poder repetir, una vez más, que el crecimiento es más resiliente de lo esperado a los *shocks* externos.

Las economías emergentes continúan creciendo más rápido que las avanzadas (4% y 1,6% respectivamente), destacando especialmente la India, que acelera su crecimiento mientras que el de China se va frenando en un contexto de crisis inmobiliaria y financiera, un débil consumo interno, crecientes retos para colocar en mercados exteriores su sobreproducción y dudas sobre la veracidad de sus estadísticas. El dinamismo del sudeste asiático y de algunas economías africanas permite revitalizar la idea de cierta convergencia entre economías avanzadas y emergentes que existía hasta la pandemia de 2020.

Los relativamente bajos precios del petróleo, la expansión fiscal en los países avanzados, especialmente en EEUU, y, sobre todo, la enorme inversión en inteligencia artificial y centros de datos, sostendrán el dinamismo de la economía mundial. Aun así, a lo largo del año se anticipa un crecimiento frágil que estará constantemente amenazado por riesgos de diversa índole.

Por una parte, están los riesgos geopolíticos cada vez más relevantes en un contexto de crisis del multilateralismo y creciente rivalidad entre grandes potencias. El escenario de alto el fuego en Ucrania es todavía lejano, la tregua en la guerra de Gaza sigue siendo débil y en Venezuela se abre un horizonte de incertidumbre política. En particular, la intervención de EEUU para derrocar al presidente Nicolás Maduro pone de manifiesto que hay una nueva era de poder duro en las relaciones internacionales. Podría abrir la puerta a nuevas intervenciones militares estadounidenses en el continente americano y en Groenlandia, además de elevar el riesgo de que otros actores puedan sentirse más legitimados a iniciar conflictos bélicos, como China en Taiwán. Todo eso podría retraer la inversión y afectar al crecimiento potencial a medio y largo plazo. Aun así, conviene destacar que el colapso del orden basado en el derecho internacional, por muy negativo que sea desde un punto de vista europeo y de gobernanza global, no tiene necesariamente que ser devastador para el crecimiento económico en

2026. Profundizará en la dinámica de bloques, hará más frecuente el uso de la interdependencia como arma arrojadiza y acelerará las dinámicas de neomercantilistas, pero puede abrir oportunidades para las empresas europeas en los nuevos mercados emergentes, especialmente asiáticos, que continuarán exhibiendo un elevado dinamismo

Asimismo, en la medida en la que el presidente Trump continuará con sus políticas proteccionistas, existe el riesgo de que la inflación se vuelva a acelerar, forzando a los bancos centrales a adoptar políticas monetarias menos laxas. Por otro lado, el neomercantilismo y la rivalidad geoeconómica y tecnológica sinoestadounidense contribuirán a una mayor fragmentación de la economía mundial, al tiempo que la propia desaceleración económica en China (y tal vez en EEUU), podrían arrastrar hacia la economía mundial hacia menores tasas de crecimiento en 2026 y 2027.

A estos riesgos se suman, como en anteriores años, el aumento de la frecuencia de fenómenos climáticos extremos generados por el calentamiento global y los elevados niveles de deuda tanto en países avanzados como en algunas economías en desarrollo y emergentes.

Pero el riesgo del que se habla con más frecuencia pasa por una fuerte corrección de los índices bursátiles, en particular en el sector tecnológico, y concentrado en las llamadas siete magníficas (Apple, Microsoft, Amazon, Alphabet (Google), Meta (Facebook), Nvidia y Tesla) y en las inversiones en centros de datos. Es muy difícil identificar una burbuja especulativa a menos que estalle. En última instancia, lo que determinará si las empresas tecnológicas merecen estas valoraciones será su capacidad para aumentar la productividad y el crecimiento a largo plazo, algo que todavía no puede saberse. Pero, aunque se produjera una fuerte bajada de las bolsas, todo parece indicar que su impacto sobre la economía global sería limitado y se aproximaría más a la corrección del año 2022, sin llegar ni mucho menos a tener el calibre de la crisis financiera de 2008.

3.1.2. Estados Unidos

El desempeño de la economía estadounidense es difícil de anticipar tanto por las erráticas políticas del presidente Trump como por la incertidumbre sobre si el sector tecnológico y la inversión en centros de datos serán capaces de sostener el crecimiento. Además, la nueva ESN estadounidense, publicada en diciembre de 2025, más allá de plantear abiertamente como objetivo debilitar a la UE mediante el apoyo a partidos de extrema derecha europeos, coloca la seguridad económica y la reindustrialización como elementos centrales, lo que hace presagiar mayores conflictos comerciales y el abandono definitivo de EEUU del multilateralismo.

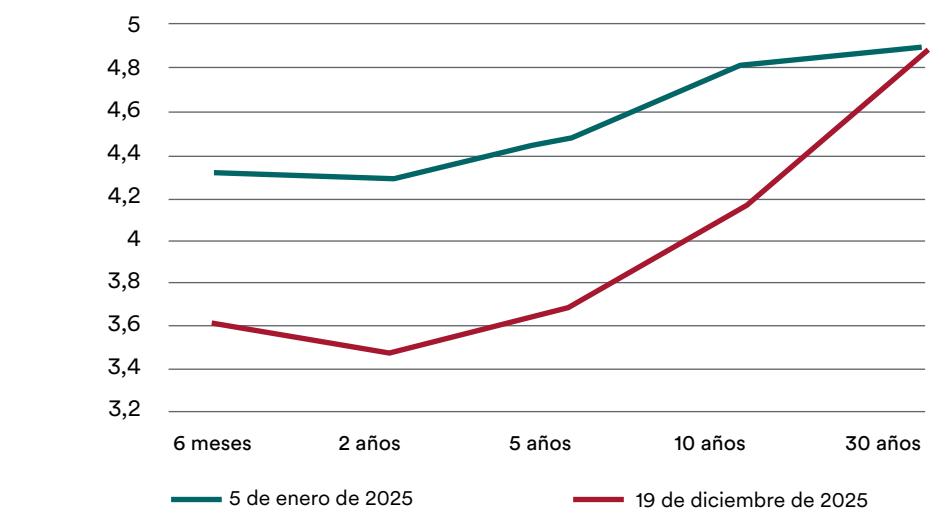
En este contexto, el FMI anticipa un crecimiento de alrededor del 2% para 2026 pero sujeto a importantes riesgos. La inflación está por encima del objetivo del 2% y debería seguir subiendo a lo largo de 2026 a medida que

las empresas trasladan a los consumidores los aumentos de precios de las importaciones, para terminar 2026 cercana al 3,5%. De hecho, el *shock* arancelario ha sido muy significativo, con el arancel medio subiendo más de 10 puntos hasta situarse alrededor de un 17% en media –y mucho más para China, con la que se ha alcanzado una tregua en la guerra comercial hasta las elecciones de medio mandato en EEUU de noviembre de 2026–, algo no visto desde hace casi 100 años. Dado el elevado peso del consumo privado en el PIB estadounidense (por encima del 70%), esta dinámica de precios debería restar crecimiento a la economía. Asimismo, las deportaciones están reduciendo la oferta de trabajo y generando problemas en sectores como la agricultura, la construcción o la hostelería, lo que está llevando a una muy débil creación de empleo y en último término podría desencadenar una subida salarial, con el consiguiente impacto sobre la inflación.

Pero, por otro lado, la inversión en centros de datos e inteligencia artificial ha despertado los *animal spirits* y constituye, a día de hoy, el principal motor de la economía, empujando la formación bruta de capital, llevando las valoraciones bursátiles a máximos históricos y sosteniendo la demanda privada por el efecto riqueza. Si esto se combina con el efecto fiscal expansivo de la llamada *One Big Beautiful Bill* y con el aumento de los beneficios generado por la ola de desregulación, la economía de EEUU estará muy lejos de la recesión que los más pesimistas pronosticaban a principios de 2025.

En todo caso, existe un consenso creciente en que EEUU ha entrado en una trayectoria fiscal poco sostenible y que los riesgos para la estabilidad financiera están aumentando. La relación deuda/PIB del país, ya en el entorno del 100%, seguirá creciendo rápidamente por los recortes de impuestos y el aumento del gasto. A esto se añade la incertidumbre derivada de la sentencia pendiente del Tribunal Supremo, que podría conllevar la anulación de la mayoría de los aranceles impuestos por la Administración Trump, con devoluciones masivas de ingresos e incertidumbre. Como se observa en la Figura 4, a lo largo de 2025 se ha registrado una importante caída de las rentabilidades de la deuda pública de EEUU, coherente con el periodo de progresiva relajación monetaria de la Reserva Federal. No obstante, un análisis más detenido de la evolución del conjunto de la curva de tipos estadounidense ofrece una lectura algo más compleja. Esta rigidez del tramo de 30 años apunta a varios factores estructurales, destacando las expectativas de inflación persistentemente más elevadas y creciente preocupación por la prima de riesgo fiscal ante las políticas presupuestarias de la Administración estadounidense.

Figura 4. Cambio en las curvas de tipos de la deuda pública estadounidense, enero-diciembre 2025



Fuente: elaboración propia con datos de Investing.com

Incluso si el incremento continuo de la deuda pública sobre el PIB no desemboca en una crisis, debilitará los cimientos del crecimiento a medio y largo plazo. Además, los ataques a la Reserva Federal y a otros organismos independientes hacen difícil anticipar la evolución de los tipos de interés y de los tipos de cambio.

3.1.3. Europa

Los países europeos seguirán teniendo un crecimiento débil, aunque algo mayor que en años pasados. Según las últimas previsiones del FMI, la zona euro crecerá en torno al 1,1% en 2026, pero con elevada heterogeneidad entre países: mientras que Alemania, Francia e Italia crecerán entre el 0,8% y el 0,9%, las perspectivas de crecimiento para España se encuentran en el entorno del 2%. El Reino Unido apenas superará el 1%.

A pesar de las reducidas expectativas de crecimiento del PIB para las tres principales economías de la UE, sus desafíos económicos son de muy distinta naturaleza.

Alemania se enfrenta a una importante crisis industrial, con una fuerte necesidad de reconversión e incertidumbre derivada, entre otras cuestiones, de la posición más avanzada de China en la producción de vehículos eléctricos de bajo coste. Las decisiones normativas que se tomen al respecto en la UE, por ejemplo, en la posible redefinición del objetivo de vehículos de 0 emisiones para 2035, serán claves para el país. La pesada burocracia alemana –consecuencia en parte del elevado grado de descentralización del país y su desequilibrado modelo energético, sin energía nuclear y con un despliegue aún insuficiente de las energías renovables que aumenta su dependencia del carbón– son también elementos que pesan negativamente sobre su economía. Por el lado positivo, Alemania cuenta con un gobierno

estable de gran coalición que ha tomado la decisión de aplicar un plan de inversiones públicas de hasta 500.000 millones de euros para los próximos 10 años que, si es bien implementado, contribuirá a mejorar las infraestructuras del país, con el consiguiente impacto positivo sobre la inversión privada.

Italia se enfrenta a severos problemas derivados de su complicada situación fiscal. A pesar de la visión extendida de que es un Estado poco comprometido con la estabilidad de las cuentas públicas, en realidad, su principal problema no es de falta de disciplina fiscal, sino de elevados intereses de la deuda pública por la elevada ratio de deuda acumulada y de bajos niveles de crecimiento económico. En efecto, la evolución de la ratio de deuda pública depende tanto del nivel de deuda pública actual como de los saldos presupuestarios primarios y del diferencial entre intereses y crecimiento económico. Entre 2009 y 2023, Italia presentó superávit primario en nueve de los 15 ejercicios fiscales. Por tanto, Italia arrastra la carga de una deuda pública elevada (135,3% a finales de 2024), de unas tasas de crecimiento económico anémicas en las últimas décadas y de unos tipos de interés históricamente elevados.

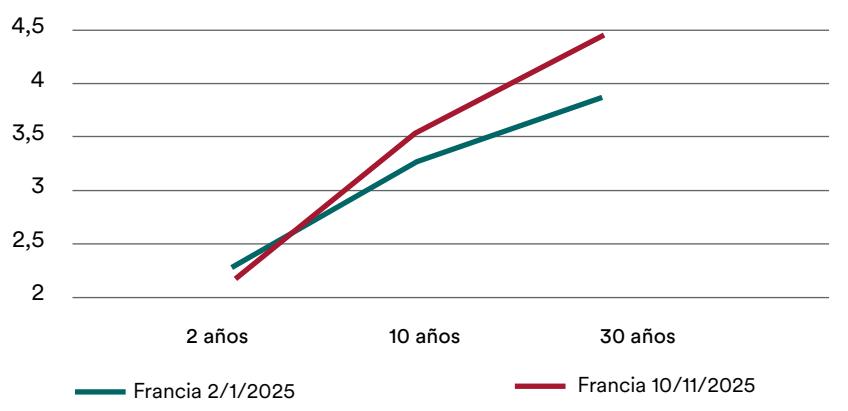
Por el contrario, entre 2009 y 2023, Francia presentó déficit primario en todos los años. Su ratio de deuda pública fue en crecimiento, hasta alcanzar el 113% del PIB a finales de 2024. Lo que realmente salvaba fiscalmente a Francia eran unos reducidos tipos de interés y unas tasas de crecimiento económico algo más dinámicas que las de Italia. Pero esta situación parece estar invirtiéndose, a tenor de la ralentización del crecimiento económico y de la evolución registrada en mercados secundarios de deuda pública. En concreto, como se muestra en la Figura 5, en noviembre de 2025, la rentabilidad del bono francés a 10 años se encontraba ya por encima de los bonos portugués, español, griego e italiano, dando lugar así al final de la distinción entre países periféricos y centrales, instaurada a raíz de la crisis de deuda soberana de la zona euro.

Figura 5. Evolución del rendimiento de la deuda pública a 10 años en distintos países

País	Rendimiento deuda pública a 10 años (10/11/2025)	Variación interanual (puntos básicos)
Estados Unidos	4,11	-19,8
Reino Unido	4,46	2,68
Alemania	2,67	30,2
Francia	3,44	31,88
Italia	3,41	-24,5
España	3,17	6,88
Portugal	3,02	15,73
Grecia	3,29	3,05

La situación política en Francia sigue siendo muy inestable y el gobierno no cuenta con los apoyos suficientes para aplicar el necesario plan de consolidación fiscal, habiendo incluso acordado suspender la reforma de las pensiones que, entre otras cuestiones, conllevaba el aumento de la edad de jubilación de 62 a 64 años. Así, como se ve en la Figura 6, la curva de rentabilidades se ha movido al alza en los tramos más largos, lo que demuestra las dudas de los mercados financieros en relación con el futuro de la economía francesa.

Figura 6. Cambio en las curvas de tipos de la deuda pública francesa, enero-noviembre 2025



Fuente: elaboración propia con datos de Investing.com.

3.1.4. España

España vuelve a destacar por superar las expectativas de crecimiento dentro de la eurozona, gracias a la fortaleza de la demanda interna, la entrada de inmigrantes, un mercado laboral más robusto de lo previsto, el dinamismo de las exportaciones de servicios no turísticos, los fondos *NextGenerationEU* y el continuado impulso del turismo. Además, la inversión privada empieza a crecer, lo que ha permitido cerrar 2025 con un sobresaliente crecimiento de alrededor del 3%, que podría continuar en 2026 –aunque a tasas más bajas– si se produce la esperada y necesaria aceleración de la inversión en construcción para hacer frente al problema de accesibilidad a la vivienda.

A pesar del mayor dinamismo de la economía española, este crecimiento es de naturaleza fundamentalmente extensiva, es decir, apoyado en el aumento del empleo y no en el de la productividad. Si bien en el segundo trimestre de 2025, el PIB, el PIB per cápita y el PIB por hora trabajada se encontraban, respectivamente, 9,4, 4,9 y 2,9 puntos porcentuales por encima de los niveles previos a la pandemia, el PIB por ocupado y el PIB por empleo a tiempo completo aún no habían recuperado los niveles de 2019.

El crecimiento del PIB español apoyado sobre el empleo ha sido posible gracias a los flujos migratorios. Durante 2025 la llegada neta de inmigrantes ha rondado los 600.000 y el número total de extranjeros residiendo en

España, según los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), podría llegar a los 10 millones en 2026; lo que supone alrededor del 20% de la población total. Esta inmigración está ocupando la casi totalidad de los puestos de trabajo nuevos que se crean en el sector privado (entre el 85 y el 90% en los dos últimos años). El aumento del PIB originado por este aumento del empleo no se ha traducido, sin embargo, en una mejora sustancial del PIB per cápita, debido a la concentración de los inmigrantes –y del empleo nuevo que se crea– en los sectores menos productivos de la economía, incapaces por tanto de retribuir con salarios más altos a sus empleados.

El nivel educativo y los salarios que reciben los inmigrantes –excluyendo aquí a los que provienen de países de rentas altas– son sustancialmente inferiores a los de los españoles, y por tanto también lo son sus cotizaciones a la Seguridad Social.⁶ En cualquier caso, en los últimos años se aprecia una ligera mejoría del nivel educativo medio de los inmigrantes que llegan a España, sobre todo por la entrada de latinoamericanos de clase media, pero éstos, una minoría en el conjunto, encuentran muchas más dificultades para lograr un empleo por el largo proceso de reconocimiento de sus títulos, y porque España produce pocos empleos nuevos que requieran altas cualificaciones.

Ese crecimiento de la economía española apoyado sobre todo en la demanda interna puede ir restando cada vez más dinamismo al sector exterior y plantear un importante reto para mantener el nivel de internacionalización de algunas empresas. Además, se une la circunstancia del bajo crecimiento de sus principales socios comerciales, así como los aranceles de EEUU; a los que España está, en todo caso, mucho menos expuesta que otros países europeos.

Por otro lado, España comparte con el resto de los países europeos retos estructurales como la baja productividad, la sostenibilidad de las pensiones ante los cambios demográficos, la elevada deuda pública, la necesidad de reorientar la inversión hacia la innovación, la educación y la transición energética, así como la urgencia de reconstruir consensos políticos que permitan hacer avanzar el proceso de integración europeo en materia bancaria, de los mercados de capitales y de la unión fiscal. Además, la polarización política está haciendo difícil la construcción de consensos que permitan sacar adelante reformas necesarias.

3.2. Estrategias de resiliencia

Las grandes potencias están priorizando la seguridad económica y la resiliencia como respuesta a los riesgos económicos de naturaleza geopolítica, lo que consolidará un nuevo paradigma que lleva ya varios años en marcha y se aleja cada vez más del neoliberalismo. Para

ello, pondrán énfasis en el control de las cadenas de suministro y el dominio en tecnologías avanzadas. En EEUU, la presión por mantener ventaja en inteligencia artificial, computación cuántica, biotecnología y semiconductores coincide con el diagnóstico de que China ha invertido cerca de 900.000 millones de dólares en la última década para reducir su dependencia exterior. China controla el procesamiento de más del 70% de las tierras raras, además de una parte central de los componentes utilizados en centros de datos y chips. EEUU seguirá desplegando una agresiva agenda de seguridad económica basada en fortalecer las cadenas de suministro y limitar la exposición a rivales.

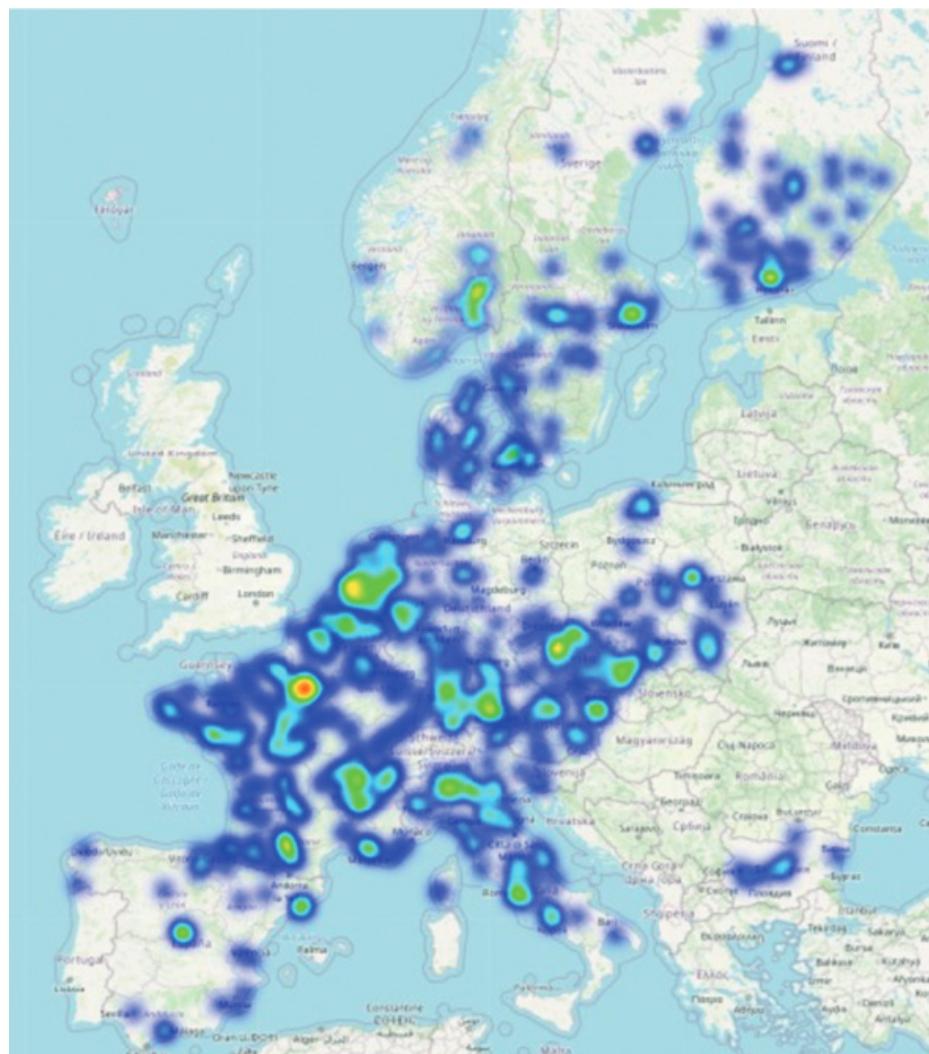
La resiliencia vertebrará la política tecnológica europea, pero hacerlo implicará asumir mayores costes y menor eficiencia en el corto plazo. En 2026 se intensificarán los debates sobre qué tecnologías deben considerarse críticas y en cuáles conviene priorizar estabilidad frente a coste, en el contexto de la actualización de la estrategia de seguridad económica. En la lista figuran, de forma cada vez más explícita, los semiconductores, la inteligencia artificial, los minerales críticos, la computación cuántica, el cableado submarino, las infraestructuras *cloud* y los sectores biosanitario y espacial. No se llegarán a consensos en todas ellas. Las consecuencias se dejarán ver en las nuevas políticas sobre inversión extranjera directa y en el acceso diferenciado a infraestructuras críticas por parte de terceros países.

En la dimensión más tangible de la resiliencia, una de las medidas clave del Reglamento Europeo de Ciberresiliencia (*Cyber Resilience Act*) entrará en vigor el 11 de septiembre de 2026. A partir de esa fecha, los fabricantes estarán obligados a notificar a las autoridades nacionales –la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), en el caso español– cualquier vulnerabilidad que esté siendo explotada activamente o incidente grave que afecte a sus productos.

El ciclo inversor difuminará la frontera entre defensa y tecnología. La UE dará prioridad a la financiación de tecnologías duales, es decir, aquellas que tienen aplicaciones civiles y militares. Todo apunta a que, durante 2026, el debate sobre el futuro marco financiero plurianual (2028-2034) servirá para institucionalizar esta prioridad defensiva dentro de un futuro fondo de competitividad, aún en fase de diseño. Esto beneficiará a sectores como la microelectrónica, las comunicaciones seguras y la inteligencia artificial aplicada a la vigilancia. Esta especialización, además de responder al actual escenario geopolítico, es también una respuesta al diagnóstico del Informe Draghi, que proponía concentrar recursos europeos en áreas donde la industria todavía puede ejercer una ventaja real.

España participa en los principales programas europeos de defensa, aunque su peso industrial sigue siendo inferior a la media comunitaria. Representa alrededor del 8,4% del PIB de la UE, pero sólo aporta un 5,5% de la facturación del sector. Esta asimetría implica que un aumento del peso relativo de la industria de defensa en los instrumentos financieros europeos podría desplazar recursos hacia países con mayor capacidad industrial consolidada, en detrimento de economías como la española.

Figura 7. Distribución de las empresas de defensa en Europa



Fuente: Giacomello, G., & Preka, O. (2023), "Sources of strength: mapping the defence sector in Europe", *Defence Studies*, 23(4), 531–560.

Otra señal de resiliencia será la diversificación de proveedores en infraestructuras críticas. La autonomía estratégica abierta se ha convertido en un consenso político y el sector privado empieza a alinearse. De hecho, cada vez más empresas europeas se están planteando migrar parte de sus flujos de trabajo a servidores de nube nacionales, no por tecno-nacionalismo sino para reducir el riesgo geopolítico.

El desacoplamiento con EEUU no avanzará demasiado por las dependencias europeas en capital, plataformas digitales y computación. Esta limitación refuerza, sin embargo, la presión por avanzar en una desvinculación tecnológica con China, donde sí existe más margen de maniobra. Por tanto, el comercio de altas tecnologías con China se moverá hacia un escenario más restrictivo y se anticipa una retirada gradual de proveedores chinos en sectores críticos.

La presión será especialmente visible en telecomunicaciones. La Caja de Herramientas 5G seguirá produciendo respuestas desiguales entre Estados miembros, lo que dificultará una retirada plenamente coordinada de proveedores chinos. Aun así, la tendencia será hacia un distanciamiento progresivo, reforzado por la presión de EEUU. El liderazgo chino en 5G (con más de 4,7 millones de estaciones base y una industria muy integrada) le da una posición de partida sólida para el desarrollo de tecnologías 6G. Por eso está promoviendo acuerdos de investigación conjunta con Europa. En estos acuerdos de colaboración se jugará la difusión de las tecnologías 6G: quienes aseguren mejores condiciones de testeo podrán avanzar más rápido en su desarrollo.

En segundo lugar, la UE buscará nuevas alianzas con América Latina, la India e Indonesia, regiones con las que comparte intereses regulatorios y donde puede proyectar capacidades tecnológicas y obtener minerales críticos. Se asistirá a cooperación en innovación, ciberseguridad, infraestructuras compartidas y estándares digitales, en un momento en que los acuerdos de comercio digital (DTA) empiezan a configurar una nueva ola de tratados comerciales. Los casos UE-Singapur o UE-Corea marcarán el tono de esta expansión normativa.

3.3. Escenarios para 2026

PESIMISTA

El crecimiento global se sitúa claramente por debajo del 3% porque la inversión tecnológica pierde fuerza y los mercados ajustan las valoraciones de las grandes compañías del sector. La expectativa de que la inteligencia artificial genere incrementos rápidos de productividad se enfriá y muchos proyectos de centros de datos quedan aplazados. La caída de las bolsas reduce el efecto riqueza y debilita la demanda privada en varias economías avanzadas.

Al mismo tiempo, los costes del desacoplamiento aumentan. EEUU amplía los aranceles y los controles tecnológicos e incrementa su animadversión por la UE, tanto por su regulación de las grandes empresas tecnológicas como por los valores que defiende en el ámbito internacional. China responde con restricciones selectivas. Esto encarece las cadenas de suministro y reduce el comercio bilateral. Europa intenta avanzar en el *de-risking* tanto de China como de EEUU, pero la transición hacia proveedores alternativos resulta más lenta y cara de lo previsto.

La competencia regulatoria agrava la pérdida de competitividad industrial. Alemania prolonga su crisis manufacturera, Francia afronta tensión financiera adicional y España registra un crecimiento inferior por la caída de la demanda externa.

OPTIMISTA

El crecimiento global supera el 3,5% gracias al impulso de las economías emergentes y los bajos costes de la energía. India acelera, el sudeste asiático mantiene un ritmo sólido y China muestra una ligera recuperación del consumo tras estabilizar parte de su sector inmobiliario. Estos factores sostienen la demanda mundial en un contexto donde las tensiones geoeconómicas siguen presentes, pero al menos no escalan.

Esta estabilidad relativa favorece a Europa, que avanza con decisión en reducir las barreras al mercado interior y completan las uniones bancarias y del mercado de capitales. La presión inflacionista se modera, los mercados financieros se estabilizan y algunos Estados miembros avanzan en inversiones públicas pendientes financiadas con emisiones de deuda conjunta que contribuyen a la internacionalización del euro. Además, hay cohesión en la política tecnológica en materia de semiconductores, ciberseguridad y capacidad de computación, lo que reduce incertidumbre y anima a parte del sector privado.

España se beneficia de este entorno. La demanda interna se mantiene firme, la inversión privada se recupera y los fondos europeos avanzan con mayor fluidez. El turismo y las exportaciones de servicios no turísticos sostienen la actividad y se amplía el superávit por cuenta corriente. El crecimiento supera el 2%, el déficit y la deuda pública se reducen mientras el mercado laboral sigue mostrando fortaleza y mejora el acceso a la vivienda.

4. Energía y clima

Resumen

2026 debería ser un año de precios energéticos moderados gracias a una oferta abundante de combustibles fósiles y la creciente competitividad de las renovables. Persisten, no obstante, riesgos relevantes como los frágiles equilibrios geopolíticos en Oriente Medio y la situación en Venezuela.

Aun así, 2026 se perfila como el año más favorable desde la invasión rusa de Ucrania, una coyuntura que la UE y España deberían aprovechar para avanzar en sus ambiciosas iniciativas energéticas. En política climática, 2026 se perfila como un año de implementación de nuevos instrumentos: a nivel nacional en adaptación y transición justa; y en la UE en economía circular, resiliencia hídrica y gestión de riesgos. Todo ello en un contexto internacional complejo, con avances insuficientes en las negociaciones climáticas en 2025 y un debilitamiento significativo del multilateralismo. A finales de 2026 se celebrará la COP31 en Turquía, aunque las negociaciones las presida Australia, donde se volverá a poner sobre la mesa debates que ya han tensionado cumbres precedentes, como la adopción de medidas comerciales unilaterales y una posible reforma del proceso de negociación.

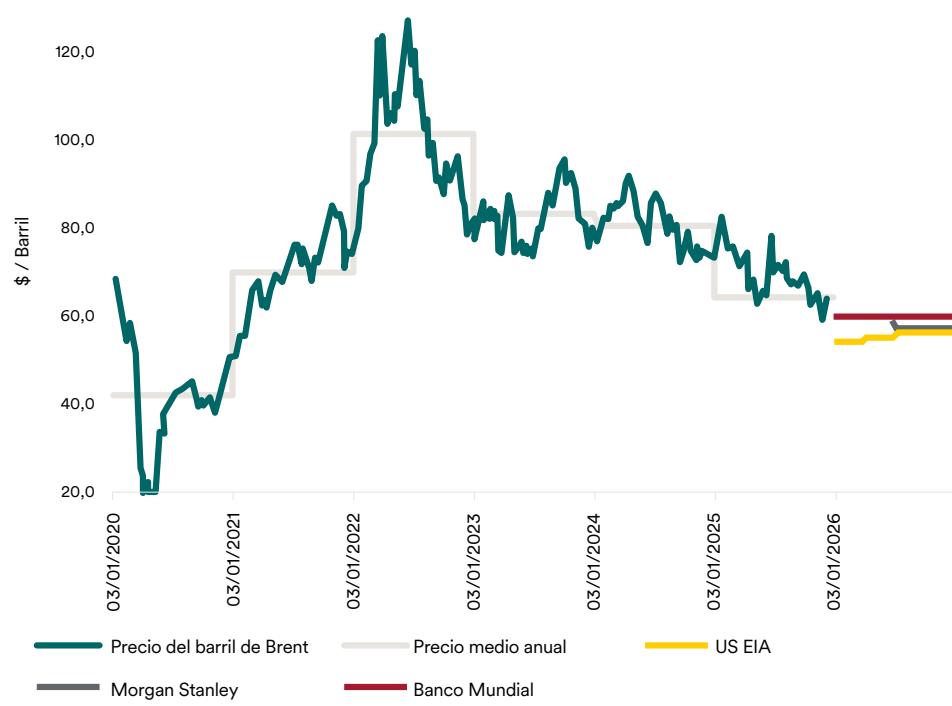
4.1. Energía en 2026: calma en los mercados pese a la incertidumbre geopolítica

2026 debería ser un año de precios energéticos moderados, en línea con una oferta abundante de combustibles fósiles y con la creciente competitividad de las renovables. Persisten riesgos relevantes, desde los delicados equilibrios geopolíticos en Oriente Medio y la situación en Venezuela a las estrategias de dominio energético de EEUU, China y Rusia. Aun así, en lo energético, el próximo año se presenta como el más favorable desde la invasión rusa de Ucrania, una coyuntura que la UE y España deberían aprovechar para poner en marcha las ambiciosas iniciativas planteadas en los últimos años.

Las expectativas sobre el precio de los combustibles fósiles para 2026 son continuistas con la dinámica bajista de los últimos tres años. Para el petróleo, los consensos apuntan a un mercado holgadamente suministrado gracias al aumento de la producción en EEUU, Canadá, Brasil, Argentina y Guyana; y

a un cambio de estrategia de la OPEP+, que parece priorizar la defensa de su cuota de mercado a la subida de precios. Por otra parte, el crecimiento de la demanda de crudo parece decelerarse ante el rápido avance de las renovables y la electrificación del transporte en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y China, así como por un crecimiento de la demanda en la India y otros países en desarrollo menor de lo esperado. En este escenario, las previsiones para el barril de Brent en 2026 se sitúan entre 55 y 60 dólares (Figura 8), convirtiéndolo en el año con los precios del petróleo más bajos desde la pandemia en 2020; y, una vez ajustados por la inflación, entre los más moderados en lo que va de siglo.

Figura 8. Precio del barril de Brent 2025 y predicciones para 2026



Fuente: precio semanal del barril de Brent (2020-2025), proyecciones de Morgan Stanley, Administración de Información Energética de EEUU (US EIA) y Banco Mundial.

También se espera un mercado del gas natural menos tensionado gracias a la entrada en funcionamiento de nueva capacidad exportadora de gas natural licuado (GNL) en EEUU, Canadá y Qatar durante 2026. Estos nuevos proyectos ayudarán a la UE en su desconexión definitiva del gas ruso acordada a finales de 2025 tras meses de difíciles negociaciones en Bruselas. Para el GNL, las importaciones asociadas a contratos de corto plazo se interrumpirán el 25 de abril de 2026 y las vinculadas a acuerdos de larga duración el 1 de enero de 2027. Para el gas por gasoducto, el fin llegará el 17 de junio de 2026 en los contratos de corto plazo y el 30 de septiembre de 2027 para los de largo plazo. Para España, la interrupción de las importaciones de GNL ruso el próximo año no plantea riesgos de suministro. Aunque en 2024 llegó a superar el 20% de las compras totales, su peso se redujo de forma notable a lo largo de 2025 sustituido principalmente por gas argelino y estadounidense.

En el mercado europeo y español persistirán los desequilibrios causados por el desacoplamiento energético de Rusia y se prevé que los precios del gas, aunque descendentes, sigan siendo superiores a los de los años previos a la invasión de Ucrania, con importantes implicaciones para los precios de la electricidad y la competitividad de la industria. En 2026 también se espera una presión al alza sobre el precio del CO₂ en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (EU ETS) que pagan industria y generadores de electricidad, ya que finalizará el adelanto de derechos de emisión aplicado en 2023-2026 como parte de la respuesta a la crisis energética. Al retirarse del mercado las cantidades adelantadas para financiar el plan de desacople con respecto a los combustibles fósiles rusos (*REPowerEU*), la oferta volverá a reducirse y los precios podrían superar los 100 euros por tonelada.

Más allá de los equilibrios de oferta y demanda, el riesgo geopolítico será determinante para los precios energéticos y su volatilidad. Oriente Medio continúa presentando una elevada incertidumbre, especialmente por la rivalidad Israel-Irán, pues ante la previsible continuidad del plan nuclear iraní no pueden descartarse nuevos ataques israelíes. En 2025 Israel evitó golpear de forma directa la infraestructura petrolera iraní, que proporciona al mercado más de dos millones de barriles diarios, aproximadamente un 2% de la oferta mundial de petróleo.⁷ La fragmentación política de Libia, origen del 8% de las importaciones de petróleo de España en los primeros 10 meses de 2025, podría derivar en nuevos episodios de violencia y disrupciones de suministro como ocurrió en agosto de 2024. Más relevantes han sido los acontecimientos en Venezuela. La deposición unilateral del presidente Nicolás Maduro en los primeros días del nuevo año culmina un 2025 caracterizado por la fuerte presión de EEUU al país caribeño.⁸ Se abre ahora un incierto panorama con tres posibles escenarios, de mejor a peor: el primero consistiría en una transición rápida hasta un gobierno legítimo soberano y abierto a la inversión extranjera que mejore la producción y los retornos nacionales; el segundo –y el que parece imponerse en principio– apunta a un realineamiento excluyente del petróleo venezolano hacia EEUU impulsado por un régimen que se resiste a abandonar el poder de modo que, pese a su teórico enfrentamiento con Washington, en la práctica se subordina a sus dictados; y por fin el tercer escenario sería un vacío de poder con declive de la producción. Aunque los años dorados de Venezuela han quedado atrás, sigue siendo un país estratégico para los intereses energéticos de España, con importantes repercusiones sobre la seguridad regional y sus vecinos Colombia y Guyana, otros dos exportadores de petróleo.

Lo más difícil de predecir es el futuro de la guerra en Ucrania y de un plan de paz que reinserte a Rusia en los mercados energéticos globales. Pese a la insistencia de la Administración Trump por alcanzar un acuerdo, la intransigencia de Moscú ha bloqueado cualquier avance en los últimos meses, dando lugar a nuevas sanciones estadounidenses sobre las

⁷ F. Arteaga y G. Escribano (2025), “Jugando con fuego en Irán: entre el umbral nuclear y la perturbación energética”, *ARI*, Real Instituto Elcano, 17/VI/2025.

⁸ C. García Encina y C. Malamud (2025), “Venezuela y Trump”, *ARI*, Real Instituto Elcano, 1/XII/2025.

petroleras rusas Lukoil y Rosneft como medida de presión. Un acuerdo de paz, aunque no supondría un retorno de los hidrocarburos rusos a la UE, sí vendría asociado a un levantamiento parcial de algunas sanciones. Rusia sigue siendo el segundo exportador de crudo del mundo y un nuevo fracaso de las negociaciones, en función de la interpretación que haga la Casa Blanca, podría suponer más sanciones sobre su sector energético y sus principales clientes: China, la India y Turquía. Mientras dure la guerra, la infraestructura energética seguirá siendo un objetivo prioritario de misiles y drones. El sistema energético ucraniano arrastra ya tres años de ataques continuos y se enfrenta a un invierno en el que se prevé un aumento récord de las importaciones de gas y electricidad de la UE. En 2026 es probable que continúen las operaciones ucranianas contra la infraestructura rusa de transporte y refino de petróleo, lo que podría impulsar al alza los precios internacionales del diésel y otros derivados.

El futuro de la guerra en Ucrania y Venezuela también determinará en buena medida el devenir de la flota fantasma, un conglomerado de petroleros, y recientemente metaneros, que no para de crecer y que ya está compuesto por más de mil buques que operan al margen de la legalidad marítima y el sistema financiero internacional para el contrabando de petróleo sancionado.⁹ Para España, por cuyas aguas transitan a diario estos buques, es un fenómeno preocupante que en 2026 volverá a entrañar riesgos de accidente o vertidos en las costas sin la posibilidad de reclamar a sus dueños una compensación económica, pues se esconden tras empresas pantalla, seguros fraudulentos y banderas de conveniencia.

Si 2025 estuvo marcado por la incertidumbre asociada a la guerra comercial lanzada por la Administración Trump, 2026 podría presentar nuevos episodios de escalada, especialmente con China, con quien EEUU parece haber encontrado los límites de su estrategia negociadora. La amenaza china de restringir las exportaciones de minerales estratégicos, especialmente tierras raras y algunos productos derivados como los imanes permanentes, logró frenar la ofensiva estadounidense. Este episodio despertó una oleada de interés por parte de la Administración Trump y de los mercados bursátiles en las empresas occidentales capaces de producir estos minerales, refinarlos y convertirlos en productos finales, una cadena de valor dominada desde hace décadas por compañías chinas.

Esta competencia también parece intensificarse en terceros países. En 2025 EEUU ha firmado acuerdos minerales con Ucrania, la República Democrática del Congo, Malasia, Tailandia y Japón, lo que evidencia la política transaccional de la Casa Blanca y la centralidad de los minerales en la diplomacia energética actual. En 2026 también se mantendrá el interés por los minerales de la transición energética en la UE, cuya Ley de Materias Primas Críticas los considera un elemento central de la nueva geopolítica y de su política exterior. España tiene importantes reservas de algunos de

estos minerales y podría desempeñar un papel relevante si consigue poner en marcha nuevos proyectos que superen las resistencias locales y de los grupos ambientalistas.

2026 también será un año importante para la expansión renovable en un contexto de menor apoyo político: recortes de los créditos fiscales¹⁰ del *Inflation Reduction Act* en EEUU y final de los apoyos a la energía solar en China mediante precios fijos garantizados (*feed in tariffs*). Aun así, se espera que el impulso a las renovables se mantenga a escala global, europea y española, con un protagonismo especial del despliegue solar y del almacenamiento mediante baterías, cuyos precios no paran de bajar. Persistirán las preocupaciones sobre el dominio chino de las cadenas de valor descarbonizadas, los riesgos que entraña su creciente instrumentalización y las dificultades europeas para competir con China, que presenta una elevada sobrecapacidad industrial.

Para la UE, 2026 será el año de la puesta en práctica de varias iniciativas importantes para el aterrizaje geopolítico del Pacto Verde Europeo. El *Clean Industrial Deal*, que propone reducir los costes energéticos de la industria y simplificar la burocracia para nuevos proyectos energéticos, exige reformas profundas y valientes en la línea de las recomendaciones de los informes Draghi y Letta. A ello se suman las ambiciosas normas de la UE sobre emisiones de metano y diligencia debida (Directiva CSDDD), recibidas negativamente por suministradores energéticos clave como Qatar y Argelia. Ambas parecen además contradecir el acuerdo comercial de 2025 con EEUU, por el cual la UE adquirió el poco realista compromiso de comprar unos 750.000 millones de dólares en productos energéticos estadounidenses en tres años y realizar inversiones por 600.000 millones, comprometiéndose al tiempo a introducir “flexibilidades adicionales” en el arancel al carbono (CBAM) y abordar las barreras no arancelarias que pudieran afectar al comercio bilateral. En 2026 la Comisión deberá encontrar un equilibrio entre mantener el “Efecto Bruselas” en sus proveedores de hidrocarburos y evitar alienarlos.¹¹

También deberá concretarse el Pacto por el Mediterráneo, presentado en octubre de 2025 y marcado por su falta de especificación. Algunas de sus medidas estrella, como la plataforma regional de inversiones energéticas T-Med o el sistema propuesto de certificación para el comercio de renovables deberán implementarse si la Comisión quiere convertirlo en una herramienta transformadora de las decaídas relaciones euromediterráneas.

Finalmente, 2025 ha estado marcado por el “apagón” del 28 de abril, un acontecimiento inesperado del que deben extraerse las lecciones oportunas en el plano nacional y europeo sobre cómo gestionar un sistema eléctrico con elevada penetración renovable. Pese a la rápida restauración del

¹⁰ Ignacio Urbasos Arbeloa y Andrea Briones, Los primeros 100 días de Trump en energía y clima, Real Instituto Elcano, 19 de mayo de 2025.

¹¹ F. Steinberg, E. Feás y L. Lázaro Touza (2023), “El ‘arancel al carbono (CBAM)’: ¿proteccionismo verde o liderazgo global contra el cambio climático?”, ARI, Real Instituto Elcano, 13/III/2023.

sistema, en parte gracias a las interconexiones eléctricas internacionales, la imagen renovable del país ha quedado dañada, tanto a nivel nacional como internacional, y las medidas adoptadas para reforzar la seguridad del sistema han aumentado sus costes. En 2026 la prioridad será recuperar la confianza en la gestión de la red aportando soluciones técnicas constructivas y pragmáticas, evitando la politización y las acusaciones improductivas contra las tecnologías y los generadores renovables. En vez de instrumentalizar el “apagón” para erosionar el avance de la transición energética, será necesario adoptar una actitud institucional y actuar con sentido de Estado para no malograr las ventajas comparativas renovables de España y la UE frente a sus rivales energéticos.

4.2. Cambio climático en 2026: resiliencia ante un escenario de creciente incertidumbre global

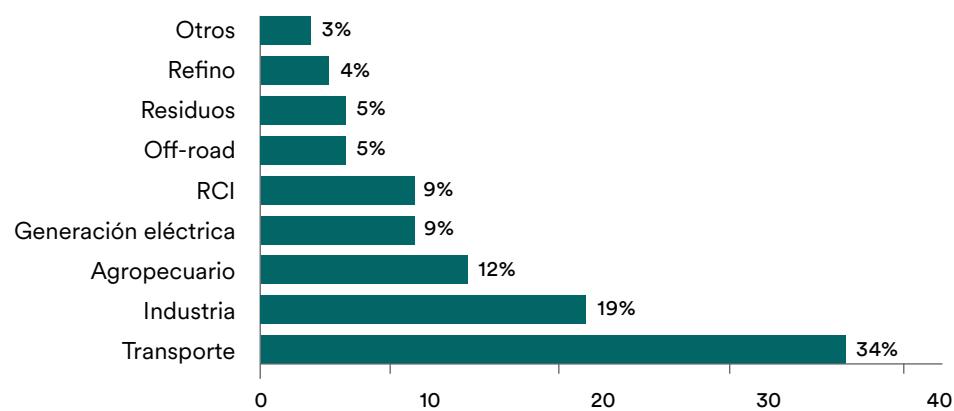
En España, 2026 estará marcado por la continuidad de las políticas derivadas del Marco Estratégico de Energía y Clima que incluye la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), la nueva Estrategia de Transición Justa (2026-2030) y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Además, se seguirá trabajando en el Pacto de Estado frente a la Emergencia Climática de 2025 para afrontar los impactos cada vez más extremos del cambio climático, si bien podría verse limitado por la polarización.

En cuanto a la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, sigue pendiente la creación del Comité de Personas Expertas, que reforzaría el papel de la ciencia en el establecimiento de objetivos y medidas para la transición y en su evaluación. También ayudaría a reducir la desinformación y la polarización en concordancia con la adhesión de España a la declaración sobre integridad de la información sobre cambio climático de la COP30. En 2026 se evidenciará el reto de cumplir los objetivos de descarbonización del PNIEC para 2030. Como muestran las Figuras 9 y 10, será necesario acelerar el ritmo de la transición energética, especialmente en los sectores difusos y en la industria.

Figura 9. Seguimiento de los objetivos del PNIEC

	Último dato 2024	Objetivo 2030
Emisiones GEI (Con respecto a 1990)	-6,3%	-32%
Renovables	25,3%	48%
Consumo Energía Final (Unidades ktep)	85.553	71.709
Renovables Eléctricas	56,8%	81%
Electrificación	24,8%	35%
Dependencia Energética	68,9%	50%

Figura 10. Composición sectorial de las emisiones de gases de efecto invernadero en España, 2024



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (2025).

En 2026 se espera la publicación del próximo Programa de Adaptación (2026-2030). La Evaluación de Riesgos e Impactos derivados del Cambio Climático en España (ERICC) publicado en 2025 servirá de base para orientar las prioridades de adaptación. El informe ERICC incluye un capítulo de Paz, Seguridad y Cohesión Social que analiza tanto los riesgos derivados del cambio climático como aquellos que resultan de las políticas para afrontarlo. Entre los riesgos aparece el agua como un factor transversal. Para España, 2026 se perfila como un punto de inflexión para la política del agua al coincidir la elaboración de los borradores de los planes hidrológicos del Cuarto Ciclo de Planificación (2028-2033) –en un contexto de mayor incertidumbre climática y de un marco normativo europeo más exigente–, con nuevas obligaciones en tratamiento de aguas residuales, neutralidad energética, reutilización y aguas potables. 2026 también estará marcado por la consolidación de la digitalización del ciclo integral del agua, impulsada por los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE), así como por la necesidad de abordar un déficit inversor estructural y un deterioro creciente del estado de las masas de agua. Todo ello hará necesario un marco de gobernanza más flexible y mejor coordinado, capaz de alinear planificación, financiación y capacidades de gestión ante la mayor presión sobre los recursos hídricos.

En diciembre de 2025, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) inició el proceso participativo –esencial en la aceptación de la transición energética por parte de la ciudadanía– para elaborar la segunda Estrategia de Transición Justa que se adoptará en 2026.¹² Lo más probable es que su alcance se amplíe más allá del cierre del carbón y la nuclear, incorporando sectores como la industria, el transporte, la agricultura y la construcción bajo un nuevo esquema de gobernanza y elaborando guías sectoriales. España contará además con el Plan Social para el Clima (2026-2032), dotado con unos 9.000 millones de

¹² L. Lázaro Touza, C. González Enríquez y J.P. Martínez (2024), “Los ciudadanos ante el cambio climático”, Encuesta, Real Instituto Elcano, 6/VI/2024.

euros para compensar la ampliación del mercado europeo de emisiones al transporte y la construcción (ETS2). Dados los ambiciosos objetivos renovables del PNIEC, la resistencia a su despliegue en algunos territorios y el reconocimiento en la COP30 de papel de las renovables en una transición justa, ampliar los instrumentos del *phase out* del carbón y de la nuclear al *phase in* de las renovables podría ayudar a cumplir con los objetivos climáticos de España, limitando los conflictos socio-ecológicos de los proyectos.¹³

En la UE, el programa de trabajo de la Comisión para 2026 subraya la importancia de proteger a los ciudadanos de los impactos del cambio climático, propone reforzar la Unión de la Energía a través de mejoras en las redes, reduciendo cuellos de botella y trámites administrativos para los proyectos energéticos transfronterizos e impulsando la electrificación. La priorización de la competitividad y la seguridad hará que la política climática se caracterice por la simplificación y la alineación con la política industrial, afectando a la revisión del marco de energía y clima (Directiva de Energías Renovables, la Directiva de Eficiencia Energética, el Mercado Europeo de Emisiones, etc.) Así lo indicaba la Brújula para la Competitividad, muy enfocada en la eficiencia y productividad europeas aun reconociendo que el cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos constituyen una amenaza creciente para la seguridad económica. Esta preocupación se refleja en la Comunicación sobre el próximo marco financiero plurianual, que subraya el elevado coste social y económico de las cada vez más frecuentes e intensas catástrofes relacionadas con el clima.

La Estrategia de Preparación de la Unión reforzará la capacidad de anticipación y prospectiva en la UE mediante una evaluación integral de riesgo (inundaciones, incendios forestales y otros eventos meteorológicos extremos exacerbados por el cambio climático). Entre las acciones propuestas destaca el refuerzo de rescUE como reserva europea de capacidades de respuesta del Mecanismo Europeo de Protección Civil, movilizado por primera vez en España en los incendios del verano de 2025, durante la ola de calor más intensa registrada en el país. Para afrontar pérdidas cada vez mayores por fenómenos extremos, la Comisión Europea presentará en 2026 un Marco Integrado de Resiliencia Climática y Gestión de Riesgos acompañado de un plan de adaptación basado en la Evaluación Europea del Riesgo Climático (EUCRA). La Comisión otorgará a la economía circular un papel central para reforzar la seguridad económica, la resiliencia, la competitividad y la descarbonización europeas. La llamada Ley de Economía Circular prevista para 2026 pretende consolidar un mercado único de materias primas secundarias, aumentar la oferta de materiales reciclados y estimular su demanda.

El agua se sitúa por primera vez explícitamente como un activo estratégico para la competitividad, la seguridad y la adaptación en la UE. La Estrategia de Resiliencia Hídrica de 2025 busca abordar desafíos como el estrés

¹³ L. Lázaro Touza, A. Briones, S. Tirado Sarti, A. Averchenkova, E. López Gunn y G. (2025), “From phasing-out to phasing-in: lessons from Spain’s just transition governance framework”, ARI, Real Instituto Elcano, 27/II/2025.

hídrico, la contaminación y la degradación de ecosistemas, fijando tres objetivos: restaurar y proteger el ciclo del agua; impulsar una economía inteligente del agua que refuerce la competitividad, atraiga inversiones y desarrolle la industria europea del sector; y garantizar agua limpia y asequible para la ciudadanía. La Comisión plantea mejorar la eficiencia para reducir al menos un 10% el consumo de agua en la UE en 2030 y abordar el déficit de inversión en infraestructuras hídricas, estimado en 23.000 millones de euros anuales. La aplicación de la estrategia constituye un desafío significativo, pues su impacto dependerá de que los Estados miembros la traduzcan a medidas operativas y mecanismos de seguimiento que evalúen su progreso. En el plano exterior, la experiencia española en gestión de sequías, adaptación climática y tecnologías como la reutilización y la desalación puede hacer que España desempeñe un papel destacado en el nuevo Pacto por el Mediterráneo, que sitúa la resiliencia hídrica como prioridad regional y promueve una respuesta coordinada.

En la intersección entre la UE y las negociaciones climáticas internacionales, los retrasos en la adopción del objetivo de reducir las emisiones en un 90% en 2040 generaron incertidumbre sobre el nivel de ambición europeo. El nuevo compromiso climático (NDC) –calculado a partir del objetivo a 2040– fija para 2035 un objetivo de reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero entre un 66,25 y un 72,2% respecto a 1990, abarcando todos los sectores.

Con respecto a la COP30, es destacable que, pese a los avances insuficientes para el objetivo de limitar el aumento medio de las temperaturas a 1,5°C establecido en el Acuerdo de París, en Belém la comunidad internacional mostró cómo el multilateralismo puede lograr avances climáticos. Algunos de los principales resultados de la COP30 –sobre los que se seguirá trabajando en 2026, bajo presidencia australiana, aunque la COP31 se celebre en realidad en Turquía– son:

- La presentación de 122 compromisos climáticos (NDC) actualizados, no alineados con el objetivo del 1,5°C, y las iniciativas para acelerar la acción (*Global Implementation Accelerator* y *Mission 1,5°C*).
- La adopción de 59 indicadores para la adaptación que deberán desarrollarse en 2026.
- El llamamiento a triplicar la financiación para la adaptación en 2035.
- El acuerdo para desarrollar un mecanismo de transición justa que reconoce los derechos de trabajadores y pueblos indígenas se amplía a la adaptación y reconoce la labor de las renovables como habilitadoras.
- Aprobación del Plan de Acción de Género 2026-2034.

- Se reafirma –no sin esfuerzo y con la resistencia de países como Arabia Saudí– el papel de la ciencia como base para la toma de decisiones.
- Sitúa como prioridad combatir la desinformación mediante la Declaración sobre Integridad de la Información sobre Cambio Climático, respaldada por España y otros 13 países.
- Las conversaciones más difíciles sobre financiación, comercio, revisiones y alineación con el objetivo del 1,5°C se recogieron en el texto conocido como *Global Mutirão* donde se incluyeron referencias limitadas a medidas unilaterales de comercio (pensando en el CBAM), para conseguir el apoyo de la UE.

Dos ámbitos clave para la acción climática que no fueron reflejados de manera explícita en los acuerdos, y sobre los que se seguirá trabajando en 2026 mediante hojas de ruta planteadas por Brasil, son la transición para dejar atrás los combustibles fósiles y la acción para hacer frente a la deforestación. En abril de 2026 tendrá lugar la Primera Conferencia Internacional sobre la Transición Justa para Abandonar los Combustibles Fósiles liderada por Colombia y los Países Bajos. En materia de bosques se presentó el *Tropical Forest Forever Facility* (TFFF), un instrumento innovador cuyo objetivo es financiar a los países que preserven los bosques tropicales.

En este escenario internacional, España ha reforzado su perfil en diplomacia hídrica. En 2025 acogió en Madrid la Reunión de Ministros del Agua de la alianza *Sanitation and Water for All* (SWA), un encuentro que permitió avanzar en la negociación de un Pacto sobre Seguridad Hídrica y Resiliencia orientado a integrar de forma más coherente las políticas de agua, saneamiento y adaptación climática. Este impulso diplomático constituye un antecedente fundamental para la Conferencia del Agua de la ONU de 2026, donde se espera avanzar hacia compromisos globales más verificables en materia de seguridad hídrica.

4.3. Escenarios para 2026

PESIMISTA

Pese a las expectativas de paz, se prolonga la guerra en Ucrania con un recrudecimiento de las sanciones a Rusia y de los ataques sobre la infraestructura energética ucraniana. La inestabilidad geopolítica en Libia, Venezuela, Irán y el Mediterráneo Oriental genera disruptores que tensionan los mercados del petróleo y el gas y elevan sus precios. La UE es incapaz de implementar iniciativas como el *Clean Industrial Deal* o el Pacto por el Mediterráneo y de frenar las presiones energéticas de EEUU y China, agravando su irrelevancia geopolítica, declive industrial y dependencia estratégica. La acción climática también se resiente por un bloqueo de la COP31, se ralentiza la ejecución de las políticas climáticas europeas y la

desinformación debilita la credibilidad institucional y cuestiona la acción climática. España afronta tensiones crecientes en la gobernanza del agua y el despliegue de renovables, afectando negativamente a su planificación a medio plazo.

OPTIMISTA

El fin de la guerra en Ucrania no supone un retorno del petróleo y el gas ruso a la UE, pero sus precios bajan en ausencia de disruptivas energéticas, terminando así la crisis energética europea. La UE implementa sus ambiciosos planes energéticos y climáticos, así como las recomendaciones de los informes Draghi y Letta, demostrando la complementariedad entre descarbonización y competitividad. La paz en Ucrania permite que las prioridades europeas basculen hacia el Mediterráneo, con España liderando la cooperación energética con la región y América Latina. Se acelera la aplicación del marco europeo de resiliencia y gestión de riesgos, se refuerza el enfoque preventivo ante fenómenos climáticos extremos y se avanza en la Estrategia de Resiliencia Hídrica. La COP31 culmina con una reforma del proceso de toma de decisiones, incorporando acuerdos voluntarios que facilitan su adopción, y se operacionalizan los mecanismos acordados en la COP30, incluidos los compromisos reforzados de financiación.

5. Globalización, desarrollo y gobernanza

Resumen

En 2025 la globalización avanza hacia la fragmentación, impulsada por tensiones geoeconómicas que debilitan el multilateralismo, aunque se fortalecen los bloques regionales. A pesar del aumento del proteccionismo, tanto el comercio como la inversión global mantienen una notable resiliencia, mientras la dimensión militar de la globalización gana peso debido a la persistencia de conflictos. La globalización “blanda” muestra una resistencia parcial, reflejada en la recuperación del turismo y de la movilidad internacional. España incrementa su presencia exterior, especialmente en Europa, América Latina y África, aunque su proyección en Asia continúa siendo limitada. Para 2026 se anticipa una continuidad del regionalismo, en un contexto de persistencia de la incertidumbre.

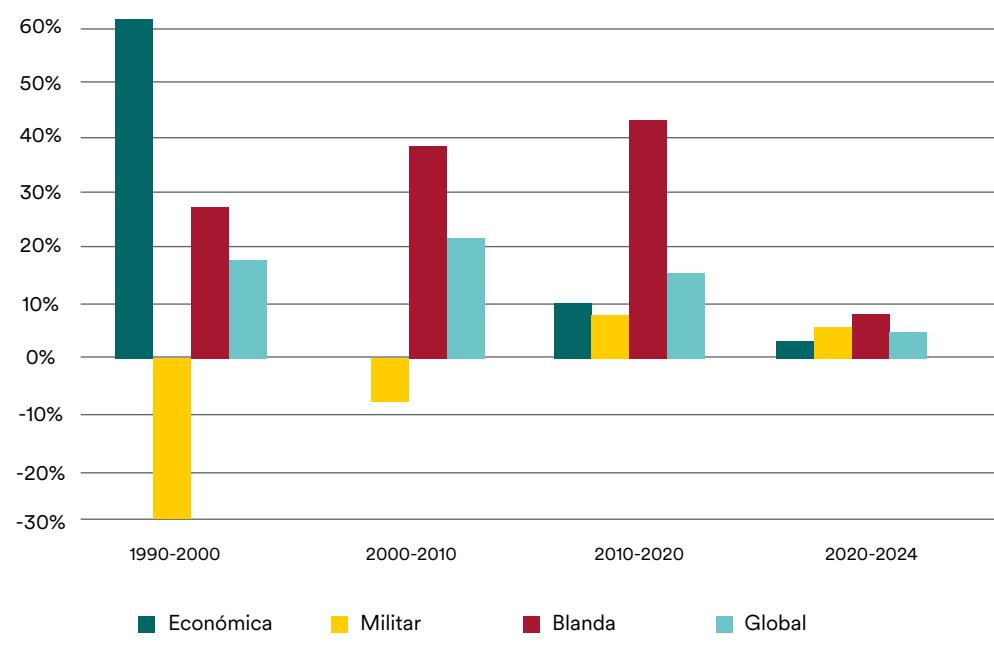
En materia de desarrollo, la falta de avances hacia la Agenda 2030 –con diferencias notables entre regiones– se combina con una crisis de la ayuda al desarrollo, agravada por recortes –entre los que España es una excepción– y el cierre temporal de la agencia estadounidense USAID. En este contexto, el seguimiento de la Cuarta Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo impulsa, mediante el Compromiso de Sevilla y más de cien iniciativas adicionales, un enfoque más integrado de la financiación del desarrollo, que trasciende la ayuda. España fortalece su papel como puente entre regiones, en un escenario donde el sur global adquiere mayor protagonismo.

Mientras tanto, el multilateralismo experimenta una crisis estructural: los bloqueos en el Consejo de Seguridad y en la Organización Mundial del Comercio (OMC), junto con la sobrerepresentación de EEUU en el FMI y el Banco Mundial, erosionan su eficacia. Este deterioro favorece la proliferación de foros alternativos y la bilateralización de la cooperación. La reforma UN80 y las nuevas agendas del G20 y el G7 ofrecen oportunidades, aunque demandarán una estrategia más activa por parte de la UE y de España.

5.1. (Des)globalización en transformación

El proceso de globalización ha seguido en 2025 el diagnóstico previsto, un avance en la fragmentación del orden mundial que, por el momento, no reduce los principales agregados mundiales. La tensión geoeconómica continúa actuando como freno para un multilateralismo que ya no opera bajo los parámetros de décadas anteriores y que se diferencia crecientemente entre regiones. Pero, según datos del Índice Elcano de Presencia Global, esa fragmentación mundial coexiste con un reforzamiento dentro de los diferentes bloques regionales, y también entre algunos de ellos, que se refleja en una menor contracción de los agregados mundiales de lo que cabría suponer.¹⁴ Así la dimensión global se fractura en regionalismos diferenciados y desigualmente interconectados.

Figura 11. ¿Qué impulsa la globalización? Variación por dimensiones del Índice Elcano de Presencia Global. Tasa de variación acumulada



Fuente: Índice Elcano de Presencia Global, Real Instituto Elcano.

2025 comenzó con la consolidación del cambio de postura de EEUU respecto a los principios que habían guiado la globalización desde los años noventa. Este giro, que se concretó en el anuncio arancelario del denominado *Liberation Day*, apuntaba a una posible contracción del comercio mundial. Sin embargo, aunque el proteccionismo se ha intensificado –con un volumen de comercio sujeto a aranceles cuatro veces superior al de 2024

¹⁴ M. Gracia Santos y B. González (2025), “Globalización en transición: de la interdependencia a la rivalidad geopolítica. Análisis de los resultados de la edición 2025 del Índice Elcano de Presencia Global”, ARI, Real Instituto Elcano, 22/V/2025.

según la OMC–, el comercio global agregado ha continuado creciendo. Este crecimiento ha sido desigual. Se ha reducido el valor de los intercambios de bienes energéticos, principalmente por la moderación inflacionaria respecto a 2024, y en menor medida el de algunas materias primas y manufacturas. En cambio, las exportaciones de servicios y la inversión extranjera directa han mantenido una evolución positiva. En conjunto, la economía mundial ha mostrado una resiliencia mayor de la esperada, aunque ello no ha reducido el elevado nivel de incertidumbre que caracteriza el escenario internacional.

En cuanto a las distintas dimensiones del Índice Elcano de Presencia Global, la persistencia de los principales conflictos ha reforzado la dimensión más dura de la globalización. La invasión rusa de Ucrania ha incrementado el número de tropas desplegadas en el exterior hasta niveles comparables a los de los años noventa, mientras que el equipamiento militar, especialmente el naval, continúa aumentando, sobre todo en Asia y Oriente Medio. No obstante, en 2025 no se ha materializado el escenario más pesimista previsto para la dimensión blanda. El turismo ha seguido recuperándose y la reducción de los flujos migratorios y de estudiantes internacionales ha sido limitada, aunque más significativa en algunos países como EEUU. El impacto negativo ha sido mayor en la cooperación científico-tecnológica, la cooperación al desarrollo y, de forma destacada, en la lucha contra el cambio climático, donde la falta de consensos ambiciosos –como se evidenció en la última COP– ha frenado los avances en la reducción de emisiones, pese a que la capacidad mundial de energías renovables ha alcanzado máximos históricos.

Desde la pandemia, España ha mantenido un crecimiento de su presencia global superior al promedio mundial, a diferencia de lo ocurrido en otros grandes socios europeos, aunque su nivel sigue siendo inferior al de 2010. Su proyección exterior continúa siendo muy regionalizada, pero también más diversificada que en décadas anteriores.¹⁵ Más de la mitad de su presencia se dirige a la UE y al resto de Europa, tradicionalmente con un marcado carácter económico y blando, condicionado por el proceso de integración regional. En los últimos años, sin embargo, se ha reforzado también la dimensión militar, en el contexto del conflicto con Rusia. En la relación transatlántica, se intensifica la proyección hacia EEUU, mientras que América Latina sigue ocupando un lugar preferente, pese al debilitamiento reciente de los vínculos económicos. África ha ganado relevancia en la proyección exterior española, aunque todavía muy condicionada por la participación en misiones internacionales, y sigue siendo limitada la presencia en Asia.

Las previsiones para 2026 apuntan a una reversión parcial del proceso de globalización, compatible con un fortalecimiento de las relaciones regionales. En la dimensión económica, el modesto crecimiento mundial mantendría la moderación de los precios energéticos y de las principales materias primas y se extendería la desaceleración al comercio de manufacturas. Parte del dinamismo observado en 2025 respondería a la anticipación de importaciones

¹⁵ M. Gracia Santos y B. González (2025), “¿Dónde está España? Análisis de la presencia global española desde una perspectiva geográfica”, ARI, Real Instituto Elcano, 19/XI/2025.

para evitar aranceles, junto con medidas de facilitación comercial y el aumento del comercio entre economías en desarrollo. Se prevé un mayor crecimiento del comercio de servicios y de los flujos de inversión, aunque condicionado por la incertidumbre geopolítica y por los riesgos asociados a la digitalización y la transición energética. En la dimensión blanda, el turismo superaría de forma generalizada los niveles prepandemia, mientras que los cambios en las políticas migratorias de grandes países receptores y la falta de cooperación internacional en ámbitos como el clima, la ciencia y la cooperación al desarrollo seguirán alimentando la incertidumbre global.

En este contexto la UE, y España en ella, deberá seguir especificando el concepto de autonomía estratégica, plasmado en la *European Economic Security Strategy*, al tiempo que refuerza sus vínculos con otros espacios de integración. En concreto, el acuerdo con el Mercosur y el diálogo con los miembros del Acuerdo Transpacífico, sin renunciar a su voluntad de contribuir a la reforma de los principales organismos internacionales. El mayor desafío será probablemente conseguir una mayor cohesión europea sin renunciar a un enfoque multilateral, que subraye la conveniencia de cooperar con otras regiones. En este marco, España debe poner en valor sus nexos con otras regiones, particularmente América Latina y África, pero es mayor la urgencia de fortalecer la articulación con Asia, región que lidera el actual periodo de la globalización. En un contexto de fragmentación global y competencia entre bloques, España puede aprovechar su capacidad de diversificación e interlocución, donde la pertenencia simultánea al espacio europeo, atlántico, mediterráneo e iberoamericano supone un activo en la articulación de diferentes espacios regionales. En definitiva, adoptar un enfoque más pragmático que requiere a su vez de mayor cohesión interna para fortalecer una posición exterior común y del aprovechamiento estratégico de los nexos extrarregionales de sus principales miembros.

5.2. Mapas de la ayuda y del desarrollo

5.2.1. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Ninguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se encuentra en camino de cumplimiento para 2030, según el informe de seguimiento de 2025. Dicho esto, se observan grandes diferencias en su grado de cumplimiento entre regiones, siendo Europa donde se concentran puntuaciones más elevadas al respecto, a pesar de que persisten importantes problemas relacionados con los objetivos de clima y biodiversidad. España mantiene el puesto 14 que alcanzaba en 2024 en el ranking mundial de progreso de los ODS; puntúa positivamente en igualdad de género, mientras que sus mayores asignaturas pendientes incluyen la erradicación del hambre, el consumo responsable y el cuidado del clima.

Además de lo que esto significa para el desarrollo global, y concretamente para la pobreza, la desigualdad, el acceso seguro a servicios básicos o el cuidado de bienes públicos globales como la salud o el clima, la Agenda 2030 atraviesa también una aparente crisis política y narrativa. En muchos contextos, la falta de cumplimiento de los ODS, la complejidad y multidimensionalidad de los desafíos de desarrollo, las prioridades políticas cambiantes y las sensaciones de amenaza e inseguridad se han canalizado hacia un rechazo de esta hoja de ruta acordada internacionalmente hace diez años.

No obstante, estas percepciones contrastan con un reiterado y explícito compromiso internacional con los principios de la Agenda; claros ejemplos en 2025 fueron las acciones e iniciativas acordadas en la Cuarta Conferencia Internacional de Financiación del Desarrollo (FfD4), la Cumbre UE-Unión Africana y la Cumbre UE-CELAC. Este compromiso actualizado será, a partir de 2026, la base sobre la que empezará a cobrar formalidad el debate sobre qué sucederá con los esfuerzos globales para el desarrollo después de 2030. La necesidad de colaboración para hacer frente a desafíos transfronterizos, alcanzar objetivos comunes y preservar los bienes públicos globales, así como de hacerlo de manera eficaz y transparente, son puntos de partida que recaban un alto nivel de consenso internacional.

5.2.2. La ayuda al desarrollo, en crisis

Poco después de su toma de posesión, el presidente Trump anunció el cierre (en principio, temporal) de la agencia de cooperación internacional para el desarrollo estadounidense, USAID. Teniendo en cuenta que EEUU ha sido, históricamente, el primer (y principal) donante mundial de ayuda oficial al desarrollo (AOD), la quasi desaparición de la ayuda americana supondría una auténtica revolución en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

El anuncio de Trump sucede y precede otros anuncios de recortes de los presupuestos de ayuda de los principales donantes de ayuda y, notablemente, Alemania, Francia y el Reino Unido; lo que viene a confirmar el fin del sistema de ayuda, tal y como se conocía. Así, a la caída de 9% de la AOD mundial registrada en 2024, sucederán caídas adicionales en los próximos años, que la OCDE estima entre 9% (o 186.000 millones de dólares) y 17% (o 170.000) en sus escenarios conservador y pesimista, respectivamente, para 2025. Como se señaló en los primeros meses del año pasado¹⁶ y como subraya la propia OCDE, no hay ningún elemento que permita prever un fin de esta tendencia en 2026 o 2027. Más bien se asiste un cambio tectónico que transformará fuertemente la comunidad internacional de desarrollo sostenible.

¹⁶ I. Olivié (2025), “¿El fin de la ayuda al desarrollo?”, ARI, Real Instituto Elcano, 27/III/2025.

En este contexto, la cooperación española rompe, junto con Irlanda y Corea del Sur, la tendencia general. La ayuda española aumentó un 9% en 2024, impulsada por los costes de atención a refugiados y contribuciones multilaterales. El horizonte presupuestario del 0,7% de AOD establecido en la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global haría prever un mantenimiento de esta tendencia al alza en los próximos años. Sin embargo, ese horizonte se ve dificultado por la no aprobación de presupuestos generales del Estado para 2026.

5.2.3. La financiación del desarrollo, más allá de la ayuda

Los recortes en la AOD obligan a centrar la mirada en otras vías de financiación del desarrollo que van mucho más allá de la ayuda, abordando todos los esfuerzos en pos de la financiación del desarrollo con una perspectiva de conjunto. La financiación pública, privada, internacional y doméstica debe funcionar de manera complementaria y eficaz. Ésta fue precisamente la filosofía de la Conferencia de Sevilla (FfD4) de 2025, en la que se abordaron también la cooperación en materia de deuda soberana, fiscalidad internacional, banca de desarrollo o movilización de financiación privada, y que ha resultado en la firma del Compromiso de Sevilla.

Aunque la firma del Compromiso de Sevilla por todos los países menos EEUU –siguiendo y precediendo la retirada del país de otros espacios multilaterales, como los anunciados el pasado 7 de enero– ha supuesto una renovación de la apuesta global por la cooperación internacional, la falta de consensos globales en determinadas agendas ha dado lugar a alianzas *ad hoc* o minilaterales en torno a objetivos compartidos entre ciertos grupos de países y actores. Muchas de estas coaliciones se materializan en iniciativas registradas en la Plataforma de Acción de Sevilla, inaugurada durante la Conferencia FfD4, que recoge hasta 130 iniciativas adicionales a lo acordado en el texto final de la Conferencia.

Los retos en el año que entra estarán en la puesta en marcha de todas estas propuestas en un contexto de infrafinanciación de muchas agencias de Naciones Unidas, de falta de cooperación por parte de algunos agentes, de vaivenes políticos y de una necesidad imperante de resultados reales y transparentes en los esfuerzos globales por el desarrollo; además de una aún limitada participación del sector privado en los procesos de desarrollo.

El liderazgo de España como anfitriona de la Conferencia de Sevilla y proponente de la Plataforma de Acción ha contribuido a posicionar al país como tejedor de puentes entre distintas regiones y tipos de agentes. Cabe destacar las iniciativas lanzadas por España en materia de arquitectura de salud global o canjes de deuda, cuya puesta en marcha ha comenzado y se desarrollará a lo largo de 2026.

Por su parte, la UE está a tiempo de mostrar un posicionamiento y una voz más fuertes durante el seguimiento de lo iniciado en Sevilla, algo que no hizo durante el proceso de la Conferencia. Sus socios de desarrollo del sur global han sido claros respecto a su prioridad de hacer la cooperación internacional y multilateral más representativa y horizontal. Esto coincide con el inicio de las negociaciones de cara al próximo ciclo presupuestario europeo (el Marco Financiero Plurianual 2028-2034), para el que se está contemplando un nuevo instrumento para financiar los partenariados internacionales de la UE –el *Global Europe Fund*– y, con él, una nueva fase de la estrategia *Global Gateway*, que gira en torno a la movilización de inversión privada.

5.2.4. La ayuda y el desarrollo vistos desde el sur

Este mapa de la ayuda y del desarrollo viene a mostrar que, mientras se multiplican las necesidades de desarrollo, resulta crecientemente complejo sacar adelante su respuesta política: la Agenda 2030. Esta brecha se da, además, en un contexto en el que cae la capacidad de reacción de los donantes europeos a través de sus herramientas más tradicionales –como la ayuda al desarrollo–, lo que hace aún más pertinente ampliar la mirada al conjunto de la financiación para el desarrollo.

Pero también muestra la transformación del conjunto de un sistema internacional en el que la línea divisoria entre donantes y socios está crecientemente difuminada. Aparte del paradigmático caso de China, son cada vez más los donantes del sur global –que también pueden ser a la vez receptores de cooperación– y cada vez mayores sus presupuestos de ayuda. Ya son 12 los donantes no-OCDE que reportan al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), lo que incluye, por ejemplo, a Kuwait, que en 2024 incrementó su volumen de ayuda en más de 1.000%.

5.3. Crisis y reforma del multilateralismo

La gobernanza multilateral atraviesa desde hace años una crisis profunda que afecta a las principales organizaciones internacionales, enquistadas en la necesidad de una reforma imposible en el actual contexto internacional. El diagnóstico es común: el diseño institucional corresponde a un mundo que ya no existe, y su reforma requiere ceder poder a los nuevos protagonistas. En paralelo, lo que debieran ser organizaciones para cuestiones comunes se convierten en un terreno de juego más de intereses nacionales, como se describe más adelante.

El Consejo de Seguridad de la ONU es probablemente el ejemplo más evidente, donde el derecho de voto reservado a unas pocas potencias imposibilita la generación de consensos y erosiona la propia credibilidad de la institución. El FMI y el Banco Mundial no tienen un problema muy diferente, a pesar de que en estos organismos no existe un derecho de voto explícito. El sistema de cuotas en función de las aportaciones de cada país y el volumen acumulado por EEUU requiere de su conformidad para la toma de decisiones más relevantes, que afectan a la representatividad real del mundo actual. Y ello ha ido impulsando organismos paralelos, como bancos regionales de desarrollo o sistemas de pagos alternativos, que intentan equilibrar mediante otras vías el predominio estadounidense.

Pero sin duda la crisis más visible de un organismo internacional se produce en la OMC, supuesta garante de un multilateralismo comercial hoy ensombrecido. El sistema de resolución de disputas permanece bloqueado, de nuevo por EEUU, y la falta de consensos relevantes en las rondas de las últimas décadas ha reducido su centralidad en favor de los acuerdos regionales o nuevas coaliciones de un multilateralismo menos extenso. Ello ha impulsado la proliferación de otros acuerdos, como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica o acuerdos entre diferentes áreas de integración regional.

Aunque estas tendencias no son recientes, sí lo es algo más la asertividad política con la que se han ido enfatizando las carencias del actual sistema multilateral para garantizar el desarrollo sostenible de todos los países. La proliferación de espacios multilaterales adicionales o paralelos a los tradicionales ha derivado del crecimiento económico y demográfico de países del Sur históricamente menos influyentes en las relaciones internacionales.

A ello se suman reservas respecto a la eficacia y la cooperación multilateral, en vista de la persistencia de los conflictos y de los problemas de desarrollo, que ha llevado a varios donantes tradicionales del norte a recortar su financiación y bilateralizar su cooperación. Con todo, es clara y compartida la necesidad de reformar y actualizar el sistema multilateral, aunque también lo es, y así se ha hecho patente en repetidas ocasiones a lo largo de 2025, la necesidad y voluntad de mantener un sistema multilateral basado en reglas que sirva de punto de encuentro, diálogo y trabajo conjunto para los países.

Con ocasión del 80 aniversario del sistema de las Naciones Unidas, la institución lanzó, en marzo de 2025, su programa de reforma UN80. Si se ha dado, en los últimos años, un debate intenso sobre la necesidad de hacer evolucionar el sistema de las Naciones Unidas, los recortes, efectivos y previstos, de ayuda hacen ineludible dicha reforma. En las últimas décadas, se ha dado una tendencia a reemplazar las contribuciones a la financiación estructural de las agencias por financiación “marcada” orientada a programas concretos, elegidos y supervisados por el donante. Esta cierta transformación del sistema (multilateral) en agencias de implementación de la ayuda (bilateral) de una selección de donantes lo hace vulnerable en el

actual contexto de fuertes recortes. Es, por ejemplo, notable la dependencia de la ayuda estadounidense del Programa Mundial de Alimentos y del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. En este contexto, la iniciativa UN80 requiere, quizás, o bien de una mayor ambición por parte del organismo multilateral o bien de una mayor implicación de los Estados miembros para definir el sentido de la reforma.

Tras Sudáfrica, en 2026 EEUU tomará el relevo de la presidencia del G20. Es de esperar que los contenidos de la agenda cambien drásticamente, con una pérdida de perfil de la agenda de desarrollo promovida por Sudáfrica –reforma financiera, sostenibilidad de la deuda y financiación climática– y con un mayor foco en la desregulación financiera internacional. En este contexto, una de las prioridades de la presidencia francesa del G7 podría ser, precisamente, la de dar continuidad a la agenda de desarrollo del G20, estableciendo, además, una serie de puentes con otros espacios de gobernanza, como la UE y los BRICS.

En este momento de reforma, la Comisión Europea muestra, por un lado, un claro alineamiento retórico con la necesidad de mejorar la eficacia y representatividad del sistema multilateral, y de impulsar iniciativas alineadas con las necesidades y prioridades de los países en desarrollo, además de con las propias. Por otro lado, sin embargo, este alineamiento retórico no se traduce en una destacable proactividad a la hora de dar forma a iniciativas de reforma como la de UN80, en un contexto de recortes a la cooperación para el desarrollo de varios países europeos y de viraje en las prioridades políticas internas.

La respuesta europea en este momento de transición en el orden multilateral y su participación activa –o no– en procesos en marcha a lo largo de este nuevo año podría determinar la credibilidad de la UE de cara a socios importantes, así como su capacidad para dar forma a un sistema multilateral reformado en línea con sus valores e intereses. En este proceso, como se mencionaba anteriormente, la visible apuesta española por el desarrollo global y la cooperación multilateral podrían jugar a favor del peso de España en el proceso de negociación de la acción exterior europea dentro del próximo Marco Financiero Plurianual 2028-2034 y de su *Global Europe Fund*.

5.4. Escenarios para 2026

PESIMISTA

El sistema multilateral continúa debilitándose ante la incapacidad de acordar una reforma de las principales organizaciones internacionales. En la UE, este deterioro coincide con una deriva política hacia posiciones más aislacionistas e identitarias que bloquea la cohesión interna y limita la capacidad de actuación exterior. En este contexto, las medidas proteccionistas se generalizan de forma recíproca y se amplían al control de inversiones según su origen, condicionando la transferencia tecnológica y la creación de empleo, y acelerando la fragmentación de la economía global.

Paralelamente, los conflictos internacionales se intensifican y refuerzan la dimensión más dura de la globalización, ya sea mediante un mayor despliegue militar o a través del aumento sostenido del gasto en defensa. A ello se suman restricciones crecientes a la movilidad de personas, mientras la erosión de los marcos multilaterales dificulta ámbitos clave que dependen de la cooperación internacional, como el desarrollo científico y tecnológico, la lucha contra el cambio climático o la cooperación al desarrollo. En el plano institucional, el G20 pierde relevancia bajo la presidencia estadounidense y los intentos de reforzar el papel del G7 no ofrecen resultados sustantivos.

En este escenario, la proyección internacional de España se debilita. El menor dinamismo comercial y de inversión con la UE limita su presencia económica, mientras el descenso del turismo y los cambios en los flujos migratorios erosionan dos pilares tradicionales de su influencia blanda. A ello se añade un recorte de la AOD que supera las previsiones más pesimistas de la OCDE.

La ausencia de nuevos presupuestos para 2026 impide cumplir el mandato legal de aumento progresivo de la cooperación, y la reforma jurídica del sistema español no logra responder al crecimiento de las necesidades humanitarias. El resultado es una pérdida gradual de influencia en un entorno internacional cada vez más fragmentado.

OPTIMISTA

La tensión geopolítica se atenúa y comienza a consolidarse un enfoque más pragmático hacia la reforma de las organizaciones internacionales, en particular de la OMC. En este escenario, no se produce una nueva escalada arancelaria y los aranceles existentes se combinan con incentivos a la inversión productiva, lo que contribuye a dinamizar los flujos comerciales y de inversión a escala global y a frenar la tendencia a la fragmentación económica.

Al mismo tiempo, los conflictos internacionales no se agravan y se alcanzan acuerdos de paz que incluyen la retirada parcial de tropas, reduciendo la dimensión más dura de la globalización. La mayor estabilidad internacional favorece la recuperación de la movilidad de personas y promueve una cooperación científica y un desarrollo internacional más activos, reforzando la vertiente blanda del sistema global. En este marco, el G20 mantiene su relevancia y logra impulsar agendas de amplio consenso, mientras el G7 actúa como puente en materia de desarrollo, articulando la transición entre presidencias.

La UE avanza hacia una mayor cohesión interna que permite impulsar una nueva política industrial europea. España se beneficia especialmente de esta evolución gracias a su liderazgo en energías renovables y a su peso en la industria automotriz, reforzando su proyección exterior. En paralelo, los recortes en la Ayuda Oficial al Desarrollo se sitúan dentro del escenario optimista de la OCDE. La ayuda española continúa creciendo y el nuevo sistema de la Cooperación Española comienza a operar, contribuyendo a reforzar la confianza y a sentar las bases de un multilateralismo más eficaz.

6. China-EEUU, relación transatlántica y Asia

Resumen

En 2026, las relaciones de España y la UE con las dos grandes potencias mundiales estarán muy condicionadas por la probable tregua en la confrontación estratégica entre Washington y Pekín y por el devenir de la guerra en Ucrania. La Administración Trump ha entrado en una fase de distensión con China para maximizar las opciones de los candidatos republicanos en las elecciones de mitad de mandato. EEUU sigue siendo el actor indispensable en seguridad y en el vecindario euroatlántico, aunque su fiabilidad percibida disminuye, lo que impulsa a europeos y asiáticos a reforzar capacidades propias y diversificar alianzas. El papel estadounidense en la guerra en Ucrania marcará significativamente su lugar en la defensa europea.

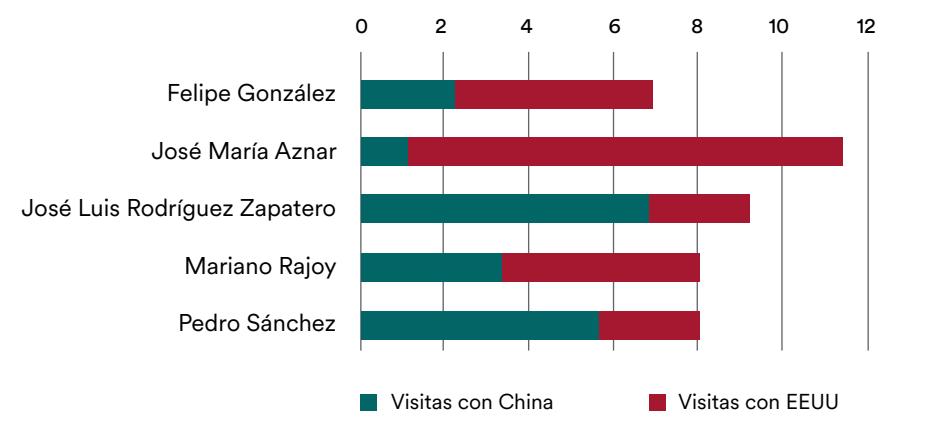
Para España, el escenario base es de continuidad adaptativa: consolidación de la relación bilateral con Washington, encuadrada en la conmemoración del 250º aniversario de la independencia estadounidense, y profundización de los vínculos con China, incluyendo una posible visita de Xi Jinping, a pesar de un mayor escrutinio europeo.

En el Indo-Pacífico aumenta el riesgo de incidentes alrededor entre China y Japón y en el mar del Sur de China, aunque con muy bajo riesgo de escalada, a la vez que se reducen las posibilidades de un ataque chino contra Taiwán. La región se organiza en clave de cobertura entre potencias, lo que aprovecharán España y la UE para estrechar lazos con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Corea del Sur, la India y Japón.

6.1. España y la comunidad euroatlántica ante la rivalidad Washington-Pekín

En 2026 habrá que comprobar hasta qué punto resulta sostenible la estrategia del gobierno de Pedro Sánchez hacia China y EEUU, sometida a una previsible presión de Washington, que recela del estrechamiento de vínculos con Pekín y exige a España un mayor esfuerzo en gasto de defensa. Al mismo tiempo, el ejecutivo español está culminando la institucionalización de la interlocución directa con China al más alto nivel. Tras los hitos alcanzados en este sentido con las visitas de Sánchez, el ministro de Asuntos Exteriores y el Rey Felipe VI a China en 2025, se está a la espera de una posible visita de Xi Jinping a España en 2026.

Figura 12. Intercambio de visitas de Estado de España con China y EEUU durante las diferentes administraciones españolas



Fuente: elaboración propia.

La nueva ESN estadounidense evidencia la pérdida de influencia de los halcones sobre China en la segunda Administración Trump. Todo el Indo-Pacífico pasa a ser la segunda prioridad regional, por detrás del continente americano, lo que rebaja la presión directa sobre Pekín. Además, utilizando la terminología de la UE, puede decirse que China deja de ser presentada como rival sistémico que pugna por un orden alternativo y se redefine fundamentalmente como gran competidor económico y tecnológico en una región. Esto es consistente con medidas recientes como la relajación de algunos controles a la exportación de semiconductores avanzados vinculados a capacidades de inteligencia artificial, priorizando beneficios económicos concretos sobre la contención tecnológica estructural. Aunque mantiene restricciones en sectores considerados críticos por el Pentágono, EEUU ha mostrado flexibilidad para permitir acuerdos con empresas chinas cuando estos aportan ganancias políticas domésticas o económicas inmediatas.

El presidente Trump ha reiterado la idea de un entendimiento especial entre Washington y Pekín, evocando una relación “G2” que, sin constituir una alianza formal, le permite justificar un enfoque pragmático: competir donde sea necesario, pero explorar acuerdos donde existan incentivos económicos directos. Eso se traduce en una creciente prioridad para reforzar los mecanismos de gestión de crisis con China. El Pentágono ha intensificado los canales de comunicación militar-a-militar, busca reducir el riesgo de incidentes no deseados y está dispuesto a ajustar la escala o visibilidad de ciertas actividades militares cuando sea necesario para evitar escaladas.

Este contexto puede ser favorable al incremento de las relaciones hispano-chinas en 2026, pues se ha abierto un periodo de tregua entre Pekín y Washington. Es previsible que Trump priorice en los próximos meses el mantenimiento de una relación cordial con China que contribuya a contener la inflación, antes que una confrontación más activa con Pekín que pudiera tener un impacto negativo en el poder adquisitivo de los votantes estadounidenses y, en consecuencia, reducir las opciones de los candidatos republicanos en las elecciones de mitad de mandato. Asimismo, no puede descartarse que Trump y Xi se reúnan hasta en cuatro ocasiones en 2026, habida cuenta de las visitas de Estado recíprocas ya anunciadas, a las que se sumarán la cumbre de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Shenzhen y la del G20 en Florida.

La actual distensión entre estas dos grandes potencias podría hacer que, en 2026, la estrategia del gobierno español de intensificar los vínculos con Pekín sea objeto de mayor escrutinio desde Bruselas que desde Washington. El nivel de presión que la UE ejerza sobre el desarrollo de las relaciones hispano-chinas dependerá en gran medida de la evolución de la guerra en Ucrania y de los lazos entre Moscú y Pekín, así como de la dinámica de las relaciones de Alemania y Francia con China. La presión sobre Madrid será previsiblemente mayor si Berlín no logra reconducir unas relaciones que se han deteriorado sensiblemente en los últimos meses y si Pekín adopta nuevas represalias contra París en respuesta a su postura firme dentro de la UE en favor de la imposición de restricciones a la tecnología china.

España se mueve en este contexto con una combinación de continuidad estratégica y adaptación pragmática. Como miembro de la UE y aliado de la OTAN, comparte la lectura de que la rivalidad entre EEUU y China está reconfigurando el orden internacional: cadenas de suministro, gobernanza tecnológica y arquitectura de seguridad. Pero la posición española –más favorable al diálogo, al multilateralismo y a la coordinación europea– busca modular tensiones sin caer en dinámicas de bloques rígidos.

Un eventual cambio de gobierno en España no alteraría de forma sustantiva la manera en que el país gestiona la competencia entre EEUU y China. El consenso entre el Partido Popular y el Partido Socialista sobre el anclaje en la OTAN y la necesidad de una relación estable con Pekín seguiría actuando como marco de referencia, a menos que Vox consiguiera imponer su línea política con relación a China. En cualquier caso, un gobierno más

conservador en España probablemente conllevaría ajustes relevantes: reducción del impulso político a la agenda bilateral con China y más seguidismo de las iniciativas de la Administración Trump, especialmente en los ámbitos de defensa y tecnológico.

6.2. La relación transatlántica y la posición bilateral España-EEUU

La llegada de la segunda Administración Trump ha vuelto a alterar de forma significativa el entorno internacional y, en particular, el marco estratégico europeo. Este nuevo escenario confirma dos tendencias fundamentales. En primer lugar, EEUU ya no ejerce la hegemonía incuestionada que tuvo tras el final de la Guerra Fría, aunque sigue siendo, con amplia diferencia, la potencia más poderosa del sistema internacional. En segundo lugar, su repliegue o redefinición del papel global no responde a una debilidad estructural, sino a una decisión política deliberada: Washington se retira porque quiere, no porque se vea forzado a hacerlo.

Este giro se inscribe en una serie de transformaciones internas que llevan años consolidándose. Entre ellas destacan la centralidad de la competencia estratégica con China, la apuesta por la reindustrialización, la reducción del intervencionismo militar, un consenso proteccionista transversal, una mayor presión sobre los aliados y una clara priorización de la agenda doméstica. A estos factores se suma una percepción creciente de imprevisibilidad asociada al actual gobierno, que si bien no es completamente nueva en la política estadounidense, sí ha derivado ahora en una imagen de menor fiabilidad como socio internacional.

A lo largo de 2025, la Administración Trump ha deteriorado de forma notable la confianza internacional en EEUU. Acuerdos comerciales han sido modificados unilateralmente, se han interrumpido intercambios de información previamente institucionalizados, los programas de ayuda exterior han sufrido recortes abruptos y se han producido injerencias directas en la política interna de democracias aliadas. Incluso se han formulado advertencias que afectan a la integridad territorial de socios estratégicos. Todo ello configura un patrón de actuación que incrementa la incertidumbre sobre la previsibilidad estadounidense.

La raíz de este comportamiento se encuentra en la lógica táctica que guía al presidente Trump: posiciones volátiles, contradicciones internas y decisiones sujetas a cambios rápidos en función de estímulos inmediatos. Además, las amenazas suelen moderarse o retirarse cuando el presidente percibe que carece de la capacidad necesaria para imponerlas. Como resultado, la fiabilidad de EEUU, tradicional pilar del orden internacional, se ha convertido en uno de los principales factores de inestabilidad geopolítica. El inicio de

2026, con la intervención unilateral en Venezuela y la intensificación de las aspiraciones expansionistas hacia Groenlandia sin descartar el uso de la fuerza, ha sido particularmente revelador de esa tendencia. Es también interesante notar que en ambos casos se ha producido una reacción del Capitolio, en la que han participado legisladores republicanos, frente a la Casa Blanca: por un lado, el Senado aprobó una resolución prohibiendo al presidente Trump más acciones militares en Venezuela y, por el otro, el Grupo de Observación del Senado sobre la OTAN publicó un comunicado en apoyo de la integridad territorial de Dinamarca.

En el plano interno, este comportamiento exterior se acompaña de un proceso de pulso institucional. Trump impulsa una transformación política basada en la expansión del Poder Ejecutivo y en el debilitamiento del Congreso, el Poder Judicial y los gobiernos estatales. Su retórica identifica al adversario político interno como la principal amenaza, más que China, Rusia o el terrorismo, lo que sirve para justificar el deterioro de los mecanismos de control y equilibrio del sistema.

Sin embargo, esta revolución política no supone una transformación estructural del modelo económico. Aunque el presidente interviene selectivamente para premiar lealtades, no altera las bases del mercado ni la relación entre el sector privado y el marco regulatorio. En paralelo, el poder de estados y ciudades introduce un elemento de estabilidad, al mantener una gobernanza relativamente autónoma, mientras que el liderazgo empresarial permanece prudente y poco polarizado.

EEUU conserva una enorme capacidad de influencia y de disrupción. No está en declive estructural, aunque sí es percibido como un socio menos fiable. Esta pérdida de fiabilidad no implica ausencia de liderazgo, como demuestra su papel en el frágil alto el fuego entre Israel y Hamás. La política exterior de Trump, más radical y transaccional que en su primer mandato, es también más viable políticamente y prioriza beneficios inmediatos sobre estrategias de largo plazo, un enfoque especialmente visible en su relación con China y en la nueva ESN.

La relación bilateral se verá también beneficiada por esta situación y se continuará consolidando sobre la base de intereses compartidos: defensa –donde Rota y Morón se han convertido en activos fundamentales para EEUU en el Mediterráneo y el Atlántico–, energía, cooperación tecnológica e industria. Ya en 2025 y a pesar de las tensiones entre Washington y algunos socios europeos, la relación con Madrid ha mostrado tendencia a la estabilidad, pese a desacuerdos relevantes como el objetivo del 5% en seguridad y defensa, las posiciones divergentes respecto a Gaza o la insistencia española en un multilateralismo robusto.

Los numerosos viajes de autoridades españolas a EEUU a lo largo del 2025 se han centrado en atraer inversión tecnológica e industrial y en reforzar la presencia de empresas españolas en sectores estratégicos: energía, infraestructuras, digitalización. Ese esfuerzo encaja con una relación económica mucho más robusta que la percepción política bilateral, con un

flujo constante de inversión cruzada y una agenda comercial que, pese a tensiones arancelarias latentes entre la UE y la Administración Trump, sigue ofreciendo oportunidades bilaterales claras.

España, en cualquier caso, es menos vulnerable que otros socios europeos: su exposición comercial a EEUU es menor, el país continúa importando volúmenes muy significativos de gas natural estadounidense y las tropas estadounidenses en Rota no encabezarian una eventual retirada gradual del continente. Esto último se verá reforzado por el *National Defense Authorization Act* (NDAA), aprobado por la Cámara de Representantes antes de final del 2025, que contiene, entre otras medidas, el reforzamiento de la seguridad europea manteniendo un mínimo de 76.000 tropas estadounidenses en Europa por al menos 45 días y bloqueando las propuestas para retirar equipos clave y reducir el despliegue en el continente.

Las críticas internas en España hacia EEUU, procedentes de algunos sectores políticos, tienen un carácter más doméstico que bilateral y no se traducen necesariamente en tensiones diplomáticas. No obstante, hay que ir con cierto cuidado porque las dudas que genera por sus compromisos presupuestarios en defensa probablemente continuarán en 2026, sobre todo porque no solo es una preocupación de la Administración, que de nuevo refleja en la nueva ESN el gasto insuficiente en Defensa por parte de Europa, sino también del Congreso y, por tanto, una preocupación bipartidista.

Sin embargo, el clima político general apunta hacia una relación menos ideologizada y más utilitaria, sostenida por la voluntad estadounidense de estabilizar los lazos con aliados europeos selectos en un contexto global incierto, y por el interés español en proyectarse diplomáticamente como un socio transatlántico fiable. Todo ello configura un escenario realista en el que la cooperación avanza, las fricciones persisten, pero el balance general para 2026 es de continuidad ascendente.

En 2026 se asistirá además a un contexto simbólico excepcional: la conmemoración del 250º aniversario de la Declaración de Independencia, en la que España tiene previsto participar –incluida la presencia de la Armada en eventos conmemorativos– y que Washington interpreta como una oportunidad para subrayar la profundidad histórica del vínculo bilateral. En ese marco, el testimonio del nuevo nominado a embajador, Benjamin Leon Jr., ante el Senado estadounidense refuerza este tono: su prioridad declarada es profundizar la cooperación económica, de defensa y cultural, apoyándose explícitamente en la “contribución decisiva” de España a la independencia de EEUU. Esta narrativa histórica –inusualmente visible en comparecencias diplomáticas recientes– sugiere que la Administración estadounidense desea enmarcar la relación en términos de una alianza de largo recorrido.

Por último, el renovado protagonismo de EEUU en el Caribe y su injerencia directa en Venezuela reintroducen a América Latina en el centro de la agenda de Washington y de sus estrategias de defensa y de seguridad nacional. Para España, esto representa tanto una oportunidad como un riesgo. Mientras España aboga por una transición venezolana negociada y coordinada con

la UE, la Administración Trump prioriza la estabilidad, el acceso al petróleo y las derivadas geopolíticas de su intervención en China o en Cuba. No es descartable, de todos modos, que Washington solicite apoyo político a Madrid a lo largo de 2026, algo complicado por la sensibilidad de la opinión pública española. Al mismo tiempo, en un entorno donde EEUU adopta una política exterior más transaccional, América Latina se convierte en un campo donde España podría aportar legitimidad diplomática, estabilidad y canales de comunicación alternativos.

6.3. Relación bilateral de España y de la UE con China y la región Indo-Pacífico

Aunque Putin, Xi Jinping y Kim Jong-un no llegaron a celebrar una reunión trilateral formal, su encuentro en Pekín el pasado septiembre para conmemorar el 80º aniversario de la victoria sobre Japón y el fin de la Segunda Guerra Mundial, mostró el creciente alineamiento entre los tres regímenes. El efecto negativo sobre la seguridad europea es evidente, al reforzar la resiliencia militar y económica de Moscú y Pyongyang: aumenta la capacidad de Rusia para sostener una guerra larga (munición, misiles, componentes de doble uso) y otorga a Corea del Norte mayor margen para acelerar su programa nuclear y balístico. Además, no sólo obliga a Europa a articular una política de seguridad cada vez más global sino que incrementa la presión sobre los aliados asiáticos de la UE.

Ahora bien, esta dinámica no es estática: de cara a 2026 es verosímil que, debido al empuje de la Administración Trump, se produzcan avances, o incluso acuerdos, sobre el fin de la guerra en Ucrania y sobre un reconocimiento de facto de Corea del Norte como potencia nuclear, integrando su estatus en algún marco negociado. La distensión en cualquiera de estos frentes, especialmente en el ucraniano, podría reducir la tirantez geopolítica entre la UE y Pekín, sobre todo si China desempeñara un papel estabilizador y constructivo, por ejemplo, en la reconstrucción de Ucrania.

Al mismo tiempo, ha aumentado el riesgo de incidentes entre China y Japón tras la llegada al poder de la primera ministra japonesa Sanae Takaichi, que ha dejado abierta la posibilidad de una respuesta militar ante un eventual intento chino de bloquear o apoderarse de Taiwán. En este contexto, las islas Diaoyu/Senkaku destacan como posible foco de inestabilidad en 2026, dado que en los últimos años se ha producido una creciente militarización y presión china en la zona (helicópteros y drones de la guardia costera, buques, ejercicios), a la que Japón ha respondido con más patrullas, protestas diplomáticas y la afirmación de que derribará drones que violen su espacio aéreo. Un derribo, una colisión entre guardacostas o una escalada paralela a una crisis sobre Taiwán podrían desembocar rápidamente en un serio contencioso bilateral. En cualquier caso, Pekín difícilmente lanzará

una ofensiva sobre Taiwán en 2026, pues las purgas en el Ejército Popular de Liberación (EPL) minan su preparación y dicho ataque reforzaría a un debilitado Partido Democrático Progresista. Además, la tregua entre Pekín y Washington podría limitar el alcance de cualquier crisis que pudiera estallar en Asia-Pacífico entre China y los aliados de EEUU. Por otro lado, es verosímil que se agraven tensiones y crisis ya abiertas en algunos de los Estados más frágiles de Asia (Afganistán, Birmania, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Bangladés), aunque difícilmente con implicaciones directas significativas para España.

Más allá de las tensiones geopolíticas, las relaciones entre la UE y China seguirán marcadas por una combinación de cooperación y rivalidad estructural. La suspensión temporal de los nuevos controles chinos a las exportaciones de tierras raras, fruto en gran medida del acuerdo Trump-Xi, dará a la UE un respiro de 12 meses, pero también subraya su vulnerabilidad y reforzará la agenda europea de reducción de su dependencia de China: diversificación de proveedores, aplicación del Acta de Materias Primas Críticas y uso intensivo de instrumentos comerciales defensivos. Bruselas intentará reequilibrar la relación, presionando sobre el exceso de capacidad chino en sectores verdes y la apertura del mercado chino, mientras mantiene, en paralelo, un canal de cooperación en clima, transición energética y ciertos ámbitos de ciencia y tecnología. Es posible que pueda verse alguna coordinación entre Bruselas y Washington en este asunto, como se plantea en la nueva ESN estadounidense.

Por parte de España, la agenda bilateral con China debería venir marcada por la implementación del Plan de acción conjunto (2025-2028) que debería traducirse en una reducción del déficit comercial español, una intensificación de los flujos de inversión bilaterales y un aumento de la cooperación educativa, científica y cultural. El progreso de esta agenda bilateral dependerá en gran medida de la consolidación de los mecanismos institucionales que vertebran la relación, especialmente en el ámbito intergubernamental, así como de una posible visita de Estado de Xi Jinping a España en 2026, tras las realizadas por Pedro Sánchez y Felipe VI a China ese mismo año. Asimismo, la recién aprobada Estrategia para Asia-Pacífico supone una nueva ocasión para reforzar los lazos con esta región defendiendo los intereses específicos de España en coherencia con las iniciativas comunitarias. Las principales iniciativas presentadas marcarán gran parte de la proyección española hacia la región en 2026: creación de un mecanismo de diálogo estratégico con China a nivel ministerial, el Año Dual España-India 2026, la firma del Tratado de Amistad y Cooperación con la ASEAN y un mayor énfasis en la cooperación tecnológica que las estrategias anteriores.

Los cambios de liderazgo en Corea del Sur y en Japón en 2025 no tendrían por qué ralentizar el refuerzo de la cooperación en seguridad y defensa de estos países entre sí o con España y otros socios europeos, ya sea mediante vínculos bilaterales o a través de la UE y de la OTAN. De hecho, la primera

ministra japonesa, Sanae Takaichi, respaldó el comunicado difundido por varios dirigentes de la llamada Coalición de Voluntarios que matizaba el plan de 28 puntos de la administración Trump para poner fin a la guerra en Ucrania, con el fin de hacerlo más sensible a las inquietudes de Kyiv y de sus aliados europeos.

El carácter prioritario que confiere a la India la Estrategia de Acción Exterior de España 2025-2028 se reflejará en 2026 en el Año Dual España-India, cuyo principal objetivo es reforzar y visibilizar los vínculos entre ambos países. 2026 también se espera que sea un año muy significativo para las relaciones entre la UE e India, pues está prevista la adopción de una nueva agenda estratégica bilateral en la próxima cumbre conjunta, probablemente a finales de enero con objetivos tan sustantivos como la firma de un acuerdo de libre comercio, un acuerdo de protección de inversiones y un acuerdo integral de transporte aéreo. Estas negociaciones podrían verse favorecidas por la sorprendente falta de sintonía entre el primer ministro Narendra Modi y la segunda Administración Trump. En Asia Meridional también habrá que prestar atención al desarrollo de los acontecimientos en Bangladés y Nepal, donde está previsto que se celebren elecciones generales respectivamente en febrero y marzo de 2026.

En 2026 cabe esperar que los países del sudeste asiático mantengan su estrategia de cobertura entre China y EEUU, evitando alinearse plenamente con una sola gran potencia mientras maximiza márgenes de autonomía y maniobra económica. El hecho más significativo será que Filipinas asumirá la presidencia rotatoria de la ASEAN en un contexto de tensión abierta con Pekín por las disputas territoriales en el mar de China Meridional, justo en el año fijado como límite para acordar el Código de Conducta ASEAN-China y cuando se conmemora el décimo aniversario del fallo de la Corte Permanente de Arbitraje a favor de Manila. Además, habrá que observar cómo los procesos electorales en Birmania y Tailandia afectan a la estabilidad regional. Birmania cumplirá el quinto año inmersa en guerra civil desde el golpe de Estado de febrero de 2021, mientras que la reciente escalada militar entre Tailandia y Camboya vuelve a evidenciar la fragilidad de la estabilidad en la zona fronteriza. También será relevante el Congreso Nacional del Partido Comunista de Vietnam a comienzos de 2026.

Desde la óptica de España y la UE, la prioridad será aprovechar la Asociación Estratégica UE-ASEAN y la iniciativa *Global Gateway* para profundizar la integración regional en torno a una conectividad verde, inclusiva y basada en normas. Además, será importante avanzar en las negociaciones comerciales con Filipinas, Malasia y Tailandia, después de la conclusión del acuerdo económico con Indonesia en septiembre de 2025. En el caso de España, la visita de Sánchez a Vietnam en abril de 2025 evidencia una mayor atención hacia el Sudeste Asiático que podría servir de impulso para elevar la relación con ASEAN al nivel de socio de cooperación, un objetivo establecido la Estrategia de Acción Exterior 2025-2028.

6.4. Escenarios para 2026

PESIMISTA

En 2026, el escenario pesimista para España y la UE se configura como la posible acumulación parcial de varias dinámicas negativas, que no tienen por qué darse simultáneamente. Una primera sería que la Administración Trump impusiera un acuerdo de paz en Ucrania muy contrario a las posiciones europeas. Esto generaría una fuerte sensación de traición en varias capitales europeas y profundizaría la división dentro de la OTAN, lo que sería particularmente preocupante si no se tradujera en avances hacia una autonomía estratégica europea.

Otra deriva posible sería un reforzamiento del alineamiento entre Corea del Norte, China y Rusia, que consolidara un mundo más bipolar, con bloques económicos y tecnológicos rivales, agudizando la amenaza a la seguridad europea, prolongando tensiones inflacionistas y reduciendo el bienestar material en España y el resto de la Europa, con consecuencias sociales y políticas desestabilizadoras. En ese contexto, el agravamiento de las tensiones entre China y EEUU –y sus ataques recíprocos en los ámbitos tecnológico y económico– seguiría afectando directamente a España y a la UE.

También podría intensificarse la presión de los principales socios europeos sobre España para que elevara de forma acelerada el gasto en defensa y redujera su interrelación con Pekín, obligando a decisiones con un alto coste político, socioeconómico y empresarial.

OPTIMISTA

En 2026, el escenario optimista para España y la UE se construye sobre una gestión cooperativa de las grandes crisis. Un acuerdo de paz en Ucrania, negociado en estrecha coordinación entre Washington, Bruselas y Kyiv, se mantiene dentro de los parámetros defendidos por la UE y refuerza la cohesión transatlántica y dentro de la OTAN.

Paralelamente, este acuerdo diluye la razón de ser del alineamiento entre Corea del Norte, China y Rusia, lo que limita la deriva bipolar, reduce la prima de riesgo geopolítico y favorece una desinflación gradual que permite recuperar parte del bienestar material perdido en España y en Europa. Al mismo tiempo, la UE aprovecha la ventana de estabilidad para avanzar de manera ordenada hacia una mayor autonomía estratégica, fortaleciendo sus capacidades industriales y tecnológicas, y España desempeña un papel prominente en este proceso. La ausencia de escaladas en los principales focos de tensión global y una apuesta decidida por el estrechamiento de relaciones con socios diversos permiten impulsar una política exterior europea más equilibrada y diversificada.

7. Europa

Resumen

2025 supuso el pleno arranque de la nueva legislatura en la UE y el desarrollo de dinámicas llamadas a dominar hasta 2029, entre las que destaca la erosión de la gran coalición europeísta en el Parlamento Europeo y el creciente número de gobiernos conservadores –en algunos casos de signo euroescéptico– en el Consejo. También fue un año marcado por una actitud reactiva europea ante la agresividad, tanto comercial como política, de la Administración Trump.

En 2026, con el telón de fondo de ese deterioro en la relación transatlántica y la continuidad de la guerra en Ucrania, la UE prestará especial atención al reforzamiento de las capacidades de seguridad y defensa (iniciativa estratégica *Readiness2030*) y a encontrar fórmulas de apoyo al país atacado. También se producirá la siempre difícil negociación del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) y la Comisión seguirá promoviendo algunas recomendaciones contenidas en el Informe Draghi, con prioridad a la simplificación regulatoria.

En un contexto de fuertes tensiones geoeconómicas internacionales, debilidad del europeísmo en las instituciones y escaso liderazgo francoalemán, resulta difícil avanzar de modo ambicioso en autonomía estratégica, impulso a la competitividad o reforma y ampliación. Ese panorama, y la desviación del eje de gravedad hacia el Este, complica la influencia de España en Bruselas, pero también le abre oportunidades cuando se cumple el 40 aniversario de su adhesión y está a punto de confirmar su estatus de contribuyente neto.

7.1. Las dinámicas políticas en la Comisión y el Parlamento Europeo

El 1 de diciembre de 2024, la nueva Comisión Europea asumió oficialmente sus funciones para una legislatura que se extenderá hasta finales de 2029. Por lo tanto, el pasado año fue el primero en el que la gobernanza institucional surgida de las últimas elecciones al Parlamento Europeo de 2024 ha estado a pleno rendimiento. Como se vaticinó aquí en la edición anterior, el nuevo ciclo se caracteriza por las tensiones en el seno de la gran

coalición europeísta –formada por el PPE, los socialdemócratas (S&D) y los liberales de Renew– que tradicionalmente ha dominado la política en la UE. En esos primeros doce meses el PPE se ha mostrado predisposto a pactar en determinados temas con los partidos euroescépticos a su derecha, lo que ha debilitado la base política de la Comisión.

La presidenta Ursula von der Leyen no sólo ha tenido que afrontar tres mociones de censura fallidas, procedentes de los grupos extremos del hemiciclo, sino que los partidos que apoyaron su investidura –y la ayudaron a superar dichas mociones de manera holgada– le han mostrado también su rechazo en cuestiones clave como el acuerdo con la Administración Trump para evitar la guerra arancelaria o la propuesta de la Comisión para el próximo MFP 2028-2034.

Pese a ello, la Comisión ha querido probar que cumple con los objetivos planteados en sus orientaciones políticas, articuladas en línea con el Informe Draghi.¹⁷ La primera medida de su mandato fue la Brújula para la Competitividad, de la que ya ha presentado más de la mitad de las iniciativas, con un billón de euros movilizados en innovación, tecnología limpia y seguridad.

No obstante, la agenda de la Comisión se está centrando sobre todo en la simplificación regulatoria, que en muchos casos supone dar marcha atrás a las prioridades legislativas propuestas por la primera Comisión von der Leyen. La aprobación de la primera propuesta de simplificación presentada por la Comisión, el paquete Ómnibus I, se vio envuelta de polémica ante la ruptura dentro de la gran coalición europeísta y el posterior acuerdo del PPE con los partidos de la derecha euroescéptica para sacarla adelante. Es una absoluta novedad que estos últimos se incorporen a la gobernabilidad europea y, además, en uno de los proyectos insignia de la legislatura. Esta cooperación entre toda la derecha del Parlamento Europeo también se ha mostrado en otras materias –migración y clima– de calado político: la primera para facilitar el retorno de migrantes y la segunda para aplazar la aplicación de una norma sobre deforestación.

En 2026 se esperan nuevas propuestas de simplificación en materia medioambiental y digital, por lo que habrá que seguir prestando atención al Parlamento Europeo –colegislador junto al Consejo de todos los futuros ómnibus– y ver si se confirma la erosión de la gran coalición europeísta y la creciente colaboración del PPE con las fuerzas conservadoras euroescépticas, que dejarían así de tener un simple papel marginal de protesta en la actividad política de la Eurocámara. De hecho, estos partidos tienen ya puestos clave; por ejemplo, los Conservadores y Reformistas Europeos presiden la Comisión de Presupuestos, encargada de las negociaciones del próximo MFP, y el negociador del Parlamento Europeo para revisar el objetivo de reducción de emisiones para 2040 es de Patriotas por Europa.

Figura 13. Parlamento Europeo 2024-2029

Grupo	Escaños
PPE - Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos)	188
S&D - Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas	136
Renew Europe - Grupo Renew Europe	77
Verdes/ALE - Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea	53
The Left - Grupo de la Izquierda en el Parlamento Europeo - GUE/NGL	46
CRE - Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos	78
PfE - Patriots for Europe	84
ESN - Europe of Sovereign Nations	25
NI - No Inscritos	33

Fuente: Parlamento Europeo (2024).

7.2. La agenda económica en Bruselas y los intereses españoles

Además de la simplificación regulatoria, con la que se acaba de ejemplificar la actual dinámica política en las instituciones, la agenda económica en 2026 estará dominada por cuatro grandes ejes: el apoyo financiero (necesario para el apoyo militar) a Ucrania, las negociaciones del MFP 2028-2034, la implementación de los informes Draghi y Letta, y las tensiones geoeconómicas, en un contexto marcado por el proteccionismo de la Administración Trump, la amenaza rusa y el assertividad de China. A esto se sumarán otros temas, como los desarrollos del euro digital.

El primero de estos ejes, el apoyo financiero a Ucrania, continuará siendo central tras la retirada de la ayuda estadounidense a Kyiv en 2025. Con la capacidad de endeudamiento doméstico agotada y un déficit de liquidez crítico para sostener el esfuerzo bélico en primavera, Ucrania dependerá más que nunca de la financiación europea. Las negociaciones en el Consejo durante el último trimestre de 2025 ya evidenciaron fracturas entre Estados miembros, pero cubrir las necesidades financieras ucranianas seguirá siendo ineludible. Incluso tras la decisión de emisión de eurobonos por valor de 90 mil millones de euros entre 2026 y 2027, persiste el déficit para alcanzar los 390.000 millones de dólares estimados por *The Economist* para los próximos cuatro años. Los 100.000 millones previstos en el futuro MFP no llegarán hasta 2028, por lo que resultarían tardíos y, de nuevo, insuficientes. Por

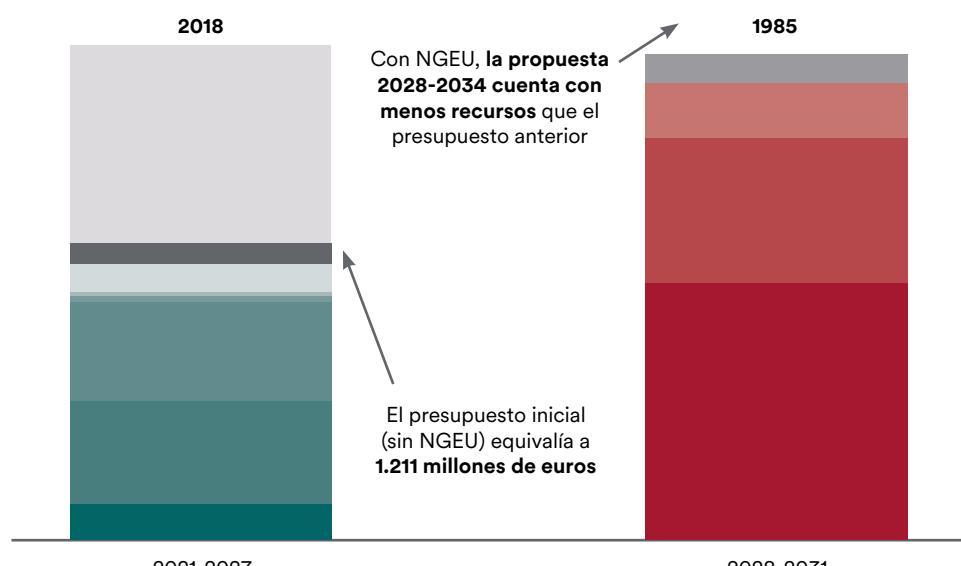
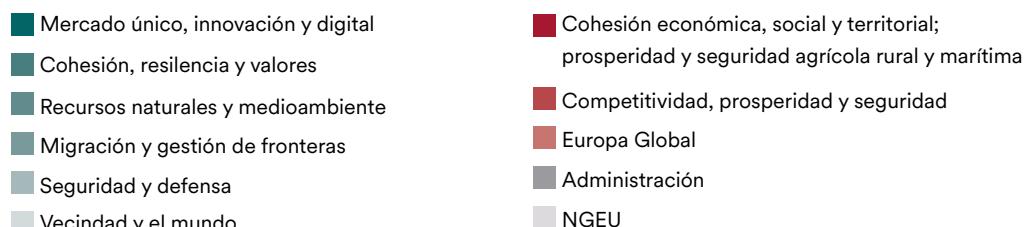
tanto, lo más probable es que en 2026 se vuelva a discutir el uso de los más de 200.000 millones de euros en activos rusos congelados en la UE para un préstamo de reparación.

El debate sobre la arquitectura financiera para sostener a Ucrania reabre de nuevo la cuestión de la deuda conjunta. España, tradicional defensora de una capacidad fiscal central, debería aprovechar la coyuntura para avanzar en esta dirección con los socios europeos, subrayando el precedente exitoso de *NextGenerationEU* y la necesidad de una mayor integración fiscal. Aunque un paso así requiere de unanimidad, el uso de cooperación reforzada para la emisión conjunta de deuda para Ucrania abre la puerta a continuar en esta senda para financiar bienes públicos europeos específicos.

El segundo gran eje será la negociación del nuevo MFP, cuya primera propuesta fue presentada por la Comisión en julio de 2025. El montante asciende a 1,98 billones de euros, equivalentes al 1,26% de la Renta Nacional Bruta europea, de los cuales 0,17 billones se destinarán al pago de la deuda de NGEU. España y Francia defienden un presupuesto más ambicioso, pero la oposición de la mayor parte de los contribuyentes netos reduce significativamente las posibilidades de expansión. Además, la experiencia indica que la negociación probablemente derive en recortes en vez de su ampliación.

Figura 14. Comparativa del MFP 2021-2027 y propuesta para 2028-2034 (mil millones de euros)

En verdes, las rúbricas correspondientes a 2021-2027, en rojos, las de 2028-2034



Nota: Para los datos de 2021-2027 se utilizan los compromisos de gasto a precios de 2021 publicados por la Comisión Europea; los datos de 2028-2034 reflejan precios corrientes de 2025, tal y como se incluyen en la comunicación sobre el MFP de la Comisión del 16 de julio de 2025.

El presupuesto planteado busca mayor simplicidad y flexibilidad ante shocks.¹⁸ Se pretende concentrar los esfuerzos en seguridad y defensa, competitividad e innovación, es decir, en prioridades y retos comunes donde la actuación conjunta es más necesaria. Sin embargo, dos aspectos han generado tensiones entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo. En primer lugar, el modelo de asignación del 44% de los fondos en función de reformas, a través de los Planes de Asociación Nacional y Regional (PANR) inspirados en la lógica de *NextGenerationEU*, ha suscitado críticas de regiones y eurodiputados por el riesgo de centralización y la pérdida de autonomía regional. En segundo lugar, la fusión y reducción de la Política Agraria Común (PAC) y la Política de Cohesión ha generado oposición del Parlamento y de Estados miembros como España, lo cual llevó a la Comisión a proponer un objetivo del 10% para proyectos rurales dentro de los PANR.

El resultado de la negociación dependerá en parte de la cohesión del bloque europeísta en el Parlamento, donde la presencia española es significativa tanto en el PPE como en S&D. Aun así, la Comisión buscará preservar el vínculo entre financiación y reformas. España, que confirmará su estatus de contribuyente neto en el nuevo MFP, debería evitar anclarse en la reivindicación de la PAC y la cohesión en su formato previo y centrarse en mejorar la gobernanza de los PANR. Sería beneficioso reforzar el papel de las regiones en su diseño y ejecución, por ejemplo, mediante agendas diferenciadas pero coordinadas entre el nivel nacional y el regional. Asimismo, España podría vincular la cohesión territorial al Fondo de Competitividad Europeo, una de las propuestas menos controvertidas del MFP y alineada con el informe Draghi. También se podría incluir objetivos de financiación rural en los distintos pilares del Fondo –como se ha hecho en los PANR– y establecer servicios de asesoramiento específicos que permitan combinar cohesión, competitividad y una mejor ejecución de proyectos.

El tercer eje de la agenda será la implementación de los informes Draghi y Letta, que en 2025 avanzaron menos de lo esperado. Como ya se ha mencionado, en 2025 el foco ha estado en la simplificación regulatoria. España debería respaldar una simplificación entendida como racionalización coherente del acervo, con atención especial a la consistencia de la legislación sectorial y a garantizar la seguridad jurídica en el proceso. De esta manera, ha de evitarse la simplificación como un fin en sí mismo y la promoción de narrativas que atribuyen a la regulación el origen de la falta de innovación en el continente, eludiendo así reducir las recomendaciones de Draghi y Letta solo a los nuevos paquetes ómnibus.

En 2026 se requerirá un impulso decidido en una de las prioridades compartidas de ambos informes: la Unión de Ahorros e Inversiones (UAI). La Comisión está explorando instrumentos e incentivos de ahorro para

¹⁸ M. Kölling (2025), “La propuesta del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034: ¿cambio radical en la lógica del presupuesto de la UE?”, ARI, Real Instituto Elcano, 25/IX/2025.

hogares y nuevas herramientas de financiación empresarial. Paralelamente, el Laboratorio de Competitividad Europeo, iniciativa española lanzada en 2025 junto a Alemania, Francia, Italia, Polonia, Países Bajos y Luxemburgo, continuará desarrollando proyectos que impulsen la UAI.¹⁹ Dado que la falta de una verdadera unión de los mercados de capitales limita la innovación y competitividad, España debería mantener un papel de liderazgo en esta agenda, priorizando el desarrollo de estos mercados. Cabe destacar que la propuesta del Fondo de Competitividad Europeo en el MFP, dotado con el 21% del presupuesto, constituye un paso significativo para movilizar inversión estratégica en tecnologías clave en torno a bienes públicos europeos.

El cuarto eje de actuación económica es el relativo a las crecientes tensiones geopolíticas y geoeconómicas. 2025 significó un paso más en el proteccionismo estadounidense, la enorme incertidumbre ante la amenaza rusa y el desmarque de EEUU en Ucrania, y el conflicto geoeconómico entre Washington y Pekín. La UE optó por evitar una escalada arancelaria. El acuerdo comercial de julio de 2025 que fijó aranceles del 15% para la mayoría de los sectores logró reducir tensiones temporalmente, aunque no garantiza que la Administración Trump renuncie a presiones adicionales para la derogación de la legislación digital y climática europea.

China, por su parte, ha demostrado disposición a instrumentalizar su control sobre segmentos críticos de las cadenas de valor, incluida la amenaza de restringir la exportación de tierras raras una vez expire la tregua con EEUU en 2026. Las relaciones UE-China seguirán enmarcadas por la triple condición de socio, competidor y rival sistémico, aunque lo más probable es que la sobrecapacidad industrial china y su apoyo a Rusia intensifiquen los dos últimos elementos. Por su parte, España continuará fomentando la cooperación selectiva con Pekín cuando sea útil para los intereses nacionales, de igual manera que hacen otros países grandes de la UE como Francia y Alemania. Aun así, España deberá reforzar su esfuerzo explicativo en Bruselas y otras capitales europeas para evitar percepciones de alineamiento con posiciones díscolas dentro del Consejo.

En este contexto, la UE debe acelerar la construcción de una autonomía estratégica abierta y reforzar su seguridad económica. La actualización de la Estrategia de Seguridad Económica Europea es un avance en esta dirección, con una postura más proactiva, alerta y preparada ante los riesgos. España deberá fortalecer rápidamente su arquitectura institucional de seguridad económica, mejorar los mecanismos de coordinación con Bruselas y otros Estados, e implicar activamente al sector privado en el monitoreo y mitigación de riesgos.

En este sentido, el euro digital es un proyecto clave para lograr una mayor autonomía estratégica en pagos que levanta muchas pasiones. Tendrá que ser negociado en los trílogos entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento en este año. Queda pendiente ver si finalmente hay un límite en la tenencia,

y si solo se va a usar *offline*, como prolongación del efectivo en el espacio digital, o se va a dar el salto a un euro digital online a todos los efectos que bien se base sobre sistemas de pagos privados tipo Bizum o se apoye en una infraestructura completamente pública y nueva, por lo que aboga el BCE.

7.3. La prioridad por la seguridad y la defensa

La guerra en Ucrania y el deterioro de la relación transatlántica hacen que la seguridad y la defensa siga en el centro de la agenda europea en el nuevo año. Aunque los Veintisiete son conscientes del alejamiento de Washington, se ha abierto una brecha entre quienes apuestan por impulsar la autonomía estratégica y los que, más dependientes de su protección frente a Rusia, prefieren no alienarse de EEUU y frenan avances audaces en la política exterior común. En realidad, la práctica totalidad de los aliados europeos ha optado por huir de la crítica a las decisiones de la Administración Trump, tal vez con la excepción precisamente de España que –además de su desmarque en lo relativo al aumento del gasto en defensa– ha sido, por ejemplo, el único que condenó la acción estadounidense para derrocar al presidente Nicolás Maduro por la fuerza. Lo ocurrido en Venezuela no gustó en cualquier caso en Bruselas ni en el resto de capitales porque, más allá de las dudas de derecho internacional que genera, tiene repercusiones sobre Ucrania, al desviar atención y recursos hacia las amenazas que Washington cree ahora más directas, y al justificar el relato ruso sobre el margen que tienen las potencias para intervenciones en sus áreas de influencia.

De hecho, inmediatamente después de la exitosa operación unilateral en Caracas, se reabrió la idea de que Groenlandia debe pertenecer a EEUU por razones de seguridad nacional. Se trata de un asunto que se perfila como importante foco de fricción transatlántica en 2026. Desde la Casa Blanca se ha cuestionado la soberanía danesa sobre la isla apelando a que es incapaz de defender el flanco ártico y, aunque la preferencia de Trump es una adquisición –bien negociando con Copenhague o bien con los groenlandeses–, no se descarta el uso de la fuerza. En Europa, el episodio genera gran inquietud, aunque está por ver si los veintisiete expresan su solidaridad con Dinamarca más allá de la retórica.

La UE sigue teniendo muchos problemas para actuar unida y esa debilidad ha sido aprovechada por Trump, que no sólo ha primado la interlocución individual con los Estados miembros frente a la colectiva con la UE, sino que ha relegado a Europa a un papel secundario, como evidencia su enfoque unilateral en las negociaciones de alto el fuego en Ucrania. Por otro lado, las discrepancias internas sobre cómo abordar otros asuntos –Gaza, el ascenso de China o incluso acuerdos comerciales clave (Mercosur)– muestran las dificultades de avanzar hacia una proyección global propia.

Con todo, la posibilidad de una retirada de garantías estadounidenses ha acelerado el incremento del gasto en defensa y el refuerzo de capacidades propias mediante la iniciativa *Readiness2030* (rebautizada oficialmente así por las críticas españolas e italianas a llamarle *ReArm Europe*). España se ha situado entre los mayores defensores de una mayor autonomía, como refleja su Estrategia de Acción Exterior 2025-2028 y su apuesta por proyectos industriales europeos, como el *Future Combat Air System*, frente a alternativas estadounidenses, como el F-35. El programa de la Comisión para 2026, bajo el nombre de “Momento de la Independencia de Europa”, insiste en la importancia de que el continente se haga cargo de su propia defensa. El nuevo año será clave para ver cómo se materializa *Readiness2030* en instrumentos concretos como SAFE.

A corto plazo, la evolución de la guerra en Ucrania seguirá siendo la cuestión más importante de la agenda exterior, sobre todo tras los últimos movimientos para la negociación de un acuerdo de paz impulsado por Donald Trump. En ese ámbito, las plataformas de cooperación y foros de diálogo más allá de la arquitectura de la UE seguirán teniendo protagonismo: el grupo E3 –Reino Unido, Francia y Alemania–; el Weimar Plus –originalmente Francia, Alemania y Polonia, a los que en el último año se han sumado Italia, España, el Reino Unido y la Comisión– y, sobre todo, la Coalición de los Voluntarios, que reúne a 16 países, España entre ellos, la OTAN y la propia UE. El gobierno británico participa en los tres, de modo que se ha recuperado una interlocución estructurada. En mayo de 2025 también se celebró la primera cumbre bilateral tras el Brexit y queda por ver si ese acercamiento se materializa en resultados concretos, aunque por ahora no han fructificado las negociaciones para incluir a Reino Unido en el mecanismo SAFE.

La prioridad por Ucrania, la seguridad continental y la relación con EEUU y China –y, algo menos, por la competitividad, canalizada fundamentalmente vía simplificación regulatoria– achica los espacios para atender a otras temáticas. En 2026 entrará en vigor el Pacto sobre Migración y Asilo, si bien la cuestión migratoria se enmarca en un enfoque securitario, poniendo el énfasis en el retorno y en la lucha contra la inmigración ilegal. Es posible que en el nuevo año se ponga en marcha un mecanismo de solidaridad para reducir la presión migratoria en países como España, pero seis Estados miembros, entre ellos Polonia, han conseguido la exención para participar.

En esa línea de ambición menor o subordinada a otros objetivos, se ha decidido posponer la entrada en vigor de varias regulaciones europeas en materia de sostenibilidad y el compromiso de reducción del 90% de emisiones para 2040 se ha revisado bajo el argumento de la competitividad y la simplificación regulatoria. El Pacto Limpio Industrial, que se presentó en 2025 y debería empezar a desplegarse de manera concreta a partir de 2026, parte también de la idea de que la descarbonización sirva para impulsar la competitividad.

Por fin, el debate sobre reforma y la ampliación no parece que vaya a tener protagonismo en el nuevo año. En su último discurso sobre el estado de la Unión, von der Leyen no mencionó la palabra “ampliación” y sólo hizo una breve referencia a la conveniencia de acabar con la unanimidad. Aun así, 2026 podría ser un año decisivo pues Montenegro podría cerrar sus negociaciones de adhesión, y es precisamente en ese país en el que tendrá lugar la Cumbre UE Balcanes-Occidentales.

7.4. Tendencias políticas dominantes: fortalezas y debilidades para España

Los difíciles debates mencionados, como el de la ampliación y la reforma o la conformación de una auténtica política exterior, dependen en última instancia de los Estados miembros y no existe en estos momentos consenso suficiente para avanzar en pasos de calado. En ese sentido, es especialmente relevante la falta de liderazgo en Berlín y París. Pese a las promesas de renovación tras las elecciones alemanas de febrero de 2025, el nuevo gobierno de Friedrich Merz ha reducido la vocación federalista del predecesor y, además, en menos de un año ha visto hundirse su popularidad al tiempo que crece el partido nacionalista radical AfD. En Francia sigue agotándose la presidencia de Macron, en un contexto interno de inestabilidad y cambios constantes de primer ministro, y con la extrema derecha liderando las encuestas de cara a las presidenciales de 2027.

Además del canciller alemán, en 2025 hubo otros seis relevos en el Consejo Europeo (Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Irlanda y Rumanía) ahondándose en el escoramiento general hacia la derecha. Además, los partidos euroescépticos lideran o tienen presencia clave en el 30% de los gobiernos de los Veintisiete y la cifra sube a la mitad en el caso de los miembros fundadores. Es verdad que hubo triunfo europeísta en los Países Bajos, que sigue negociando su futuro primer ministro, pero el panorama dominante en toda la UE no favorece precisamente los avances en la integración. En esa tendencia destaca el reciente regreso al poder del checo Andrej Babis y la fragilidad del alineamiento pro-UE observado en Rumanía, aunque al final acabase ganando las elecciones el candidato liberal, Nicușor Dan. En Polonia, el primer ministro polaco Donald Tusk también sufrió un importante golpe en las presidenciales de modo que tendrá que seguir cohabitando con un jefe del Estado antieuropeo.

A la espera del 2027, en el que cuatro de los cinco Estados miembros más grandes tienen previstas sus elecciones generales, el calendario electoral en el nivel nacional es a priori ligero en este año. Las citas más interesantes serán en los dos principales países nórdicos y Hungría. Según los sondeos, la

socialdemocracia podría volver al poder en Suecia mientras que lo perdería en Dinamarca; país impactado por la constante intimidación expansionista sobre Groenlandia por parte de EEUU. En el caso de Hungría, las encuestas apuntan a una victoria del candidato opositor Peter Magyar (miembro del PPE) sobre Viktor Orban; lo que tendría importantes consecuencias para la UE, al suponer la salida del Consejo Europeo de su miembro más veterano y, sobre todo, más recalcitrante en cuestiones centrales como el apoyo a Ucrania.

Mientras tanto, España –que celebra el 40 aniversario de su adhesión– cuenta con destacables elementos para asentar su influencia en el nuevo año, aunque también con factores en su contra. Debería de beneficiarle el dinamismo económico demostrado desde la pandemia, que su gobierno cumpla ocho años y lo haga como referente del segundo grupo político del Parlamento Europeo o ser el único Estado miembro grande donde los dos primeros partidos son partidarios de más integración; lo que en principio supondría coherencia y estabilidad de las posiciones en Bruselas.

Sin embargo, le perjudica la comentada erosión de la gran coalición de fuerzas europeístas, con el PPE propicio a pactar con la derecha euroescéptica en auge, y una política interna caracterizada por la debilidad gubernamental y la polarización. Tampoco ayuda que la agenda exterior europea esté tan dominada por la seguridad del flanco oriental y la redefinición de la relación transatlántica; ámbitos donde la postura española no es del todo coincidente. A eso se suma la antes mencionada aparición de nuevos espacios difusos de cooperación europea sobre ayudas a Ucrania, a través de formatos al margen de la arquitectura institucional donde España golpea por debajo de su peso.

En ese contexto se hace difícil que España pueda hacer avanzar sus preferencias en la línea que desea en algunos dossieres muy importantes: gradualidad del gasto en defensa, mantenimiento de la ambición climática, preferencia por una relación con China menos confrontativa, e intereses propios en América Latina y el Mediterráneo que le llevan a defender sensibilidades infrarrepresentadas en las instituciones europeas: en 2025 fue Gaza y en el nuevo año podría ser Venezuela. Existe además el problema añadido de que algunas de esas posturas no las comparte la oposición, lo que resulta delicado en un contexto en el que los asuntos europeos han ganado protagonismo en el debate nacional y pueden politizarse a medida que se acercan las próximas elecciones.

Por último, es importante mantener el peso de los españoles en el seno de las instituciones, tras un año con claroscuros que incluyó el fracaso de la candidatura española al cargo de fiscal europeo, el nombramiento de Belén Martínez Carbonell como secretaria general del Servicio Europeo de Acción Exterior y una presencia adecuada en los gabinetes de la Comisión.²⁰

²⁰ L. Simón, R. García e I. Molina (2025), “La presencia de españoles en los gabinetes de la Comisión Europea. Por qué es importante para la influencia nacional en la UE y cómo ha evolucionado”, *Policy Paper*, Real Instituto Elcano, 28/V/2025.

En 2026 terminan su mandato José Manuel Campa, como presidente de la Autoridad Bancaria Europea, y Luis de Guindos, como vicepresidente del Banco Central Europeo. Dado que también toca relevar a su presidenta, Christine Lagarde, antes de que acabe de 2027, en el nuevo año toca hacer labor diplomática para apoyar a Pablo Hernández de Cos, quien se perfila como candidato viable a sustituirle.

7.5. Escenarios para 2026

PESIMISTA

Las discrepancias entre los grandes grupos del Parlamento Europeo y en el seno del Consejo ralentizan el avance del programa de trabajo de la Comisión para 2026 e impiden acuerdos de calado en cuestiones como el MFP, el apoyo financiero a Ucrania o propuestas derivadas de los informes Draghi y Letta. La UE no es capaz de adoptar una posición unida ante amenazas exteriores –de Rusia, China y cada vez más EEUU– y se limita a ser reactiva a las decisiones que adopten Pekín y Washington en su rivalidad geoeconómica, lo que incrementa su vulnerabilidad. España pierde centralidad en las grandes decisiones por la incapacidad de tejer alianzas con las instituciones y otros Estados miembros dado el énfasis dominante por la seguridad y defensa, el desplazamiento del eje de gravedad hacia el Este y el auge euroescéptico.

OPTIMISTA

Estados miembros e instituciones europeas trabajan en conjunto para ir más allá de la simplificación regulatoria y avanzan en propuestas más ambiciosas como la Unión de Ahorros e Inversiones y la profundización del mercado interior. Además, se avanza hacia un MFP que desbloquea tensiones sin mermar la competitividad. Junto a eso, la UE es capaz de reforzar su autonomía estratégica y seguridad económica, actuando de manera unida en teatros inmediatos como Ucrania, pero también ampliando alianzas exteriores mediante proyectos de inversión, diálogo político y regulatorio, y reequilibrando su papel en la economía global, incluida la relación transatlántica y sus tensiones con China. Ante la debilidad del impulso franco-alemán y la falta de ambición europeísta en otros Estados miembros, España aprovecha sus palancas estructurales para trabajar con las instituciones europeas y moldear la agenda europea en línea con sus intereses.

8. Vecindad

Resumen

En 2026, la vecindad oriental se consolida como el principal foco de tensión para la seguridad europea. La prolongación de la guerra en Ucrania, la confrontación estructural con Rusia y la inestabilidad persistente en los Balcanes coinciden con una crisis en la relación transatlántica y una reducción del apoyo estadounidense a Kyiv. Este contexto obliga a Europa a asumir mayores responsabilidades estratégicas. Aunque el escenario incrementa los riesgos de seguridad y desplaza el foco hacia el Este, en perjuicio de otras prioridades españolas, también abre una ventana de oportunidad para reforzar la autonomía estratégica europea, avanzar en la integración en materia de defensa y consolidar la influencia en su entorno inmediato. La UE, y España dentro de ella, afronta así el doble reto de gestionar amenazas más complejas y redefinir su papel geopolítico.

El año también estará marcado por la fragilidad y la continuidad de conflictos en Oriente Medio y el norte de África. Tras el alto el fuego en Gaza, la estabilidad sigue siendo esquiva: Hamás ha recuperado cierto control, Israel mantiene ataques puntuales y el plan impulsado por Donald Trump propone un gobierno transitorio bajo supervisión internacional y escaso protagonismo de la Autoridad Nacional Palestina. España prevé conservar una implicación diplomática activa, tratando de hacer de puente entre la UE y el mundo árabe. Israel también mantendrá en 2026 la tensión con Irán, después de la corta guerra de junio pasado, mientras Siria afronta una transición, con riesgos de tensiones sectarias. En el Magreb, el impulso diplomático a la posición marroquí sobre el Sáhara Occidental alimenta la rivalidad entre Marruecos y Argelia, limitando el margen de maniobra de España, que no obstante ha logrado estabilizar su relación bilateral con ambos.

En África subsahariana, 2026 prolongará dinámicas ya consolidadas en los últimos años: mayor assertividad exterior en un mundo cada vez más multipolar, persistente deterioro de la calidad democrática, conflictos en el Sahel, y auge del neosoberanismo, visible en una menor cooperación en materia de seguridad con la UE y el cierre de bases francesas en varias excolonias. Europa y España son conscientes de la importancia de estrechar sus vínculos con África y, tras la reciente celebración de la 7ª Cumbre Unión Africana-UE, en el nuevo año hay que prestar atención al despliegue de la Estrategia España-África 2025-2028, cuyo efecto dependerá de una adecuada dotación de recursos.

8.1. Vecindad Oriental

España debe consolidarse como actor europeo central, acorde con su condición de cuarto Estado miembro, en la gestión de los dos principales focos de inestabilidad para la UE: Rusia y los Balcanes Occidentales. Una mayor implicación militar en la región (aunque ya tiene presencia en Letonia, Eslovaquia y Rumanía bajo la bandera de la OTAN y en Bosnia-Herzegovina con EUFOR Althea) combinada con una diplomacia activa, una política de ampliación coherente y un mejor aprovechamiento del potencial de sus empresas y sociedad civil proporcionan a España la capacidad de aumentar su influencia en la definición de la nueva seguridad europea al tiempo que protege sus intereses nacionales.

Figura 15. Principales misiones de España en Oriente Medio y el norte de África

Misión	Ubicación	Naturaleza	Contribución española
EUBAM Rafah	Gaza – Egipto	Supervisión fronteriza	Guardia Civil
UNIFIL	Líbano	Estabilización y seguridad	Contingente militar
Operación Inherent Resolve	Irak	Formación y asesoramiento	Instructores
EUTM Mali	Mali	Entrenamiento militar	Personal militar

Fuente: elaboración propia.

La posibilidad de una paz estable en Ucrania en 2026 sigue siendo limitada, pero no imposible. La paz duradera sólo será posible si el país atacado mantiene una posición militar sólida, los aliados occidentales sostienen el apoyo a largo plazo y Rusia percibe que prolongar la guerra es más costoso que negociar. En ausencia de estos tres elementos, pueden darse dos escenarios: una tregua negociada que lleve a una estabilización parcial, reduzca el sufrimiento civil y permita reconstrucción limitada; o un alto el fuego básicamente impuesto por Rusia –con complicidad tácita o expresa de Washington– que sería precario, desequilibrado y potencialmente reversible.

Optar por un escenario u otro depende de acontecimientos sobre el terreno, de la actitud de EEUU en la mediación y de si el apoyo europeo es sostenido, con financiación plurianual y suministro estable de defensa aérea, artillería y munición. También es importante la voluntad de Rusia de congelar la ofensiva, debido al desgaste militar, la presión económica acumulada y la necesidad de estabilizar su frente interno. Ucrania, en cambio, se vería obligada a aceptar un plan de paz que no le favorece si desaparece el apoyo de EEUU, las divisiones internas en la UE impiden sustituirlo, aumenta las tensiones políticas internas y sufre fatiga militar que permite a Rusia consolidar posiciones defensivas y aumentar su capacidad de presión.

Con independencia de lo que suceda en Ucrania, Rusia seguirá representando la mayor amenaza para la seguridad y defensa europeas en 2026. Su estrategia combina presión militar convencional, operaciones híbridas y disruptión geopolítica para debilitar la cohesión europea. En el nuevo año no hay posibilidad de normalización de las relaciones entre Europa y Rusia, aunque sí seguirá evolucionando la postura de EEUU, tal y como se percibe haciendo una comparación de sus tres últimas ESN. La ESN de 2017, bajo la primera Administración Trump, definía a Rusia como un desafío estratégico serio y un actor revisionista que compite con EEUU sobre el orden europeo; y la de 2022, ya con Joe Biden en la Casa Blanca, pasaba a calificarle de agresor directo y amenaza existencial al orden internacional basado en reglas. En cambio, la ESN de 2025 contiene la visión del mundo de la segunda Administración Trump donde Rusia queda definida como actor nuclear cuya amenaza está sobredimensionada y con el que hay que negociar para conseguir la estabilidad estratégica.

Junto a esa comparación diacrónica, que muestra la creciente soledad actual europea frente a Rusia, es interesante hacer también una comparación entre la última ESN estadounidense y la Estrategia de Acción Exterior de España 2025-2028, que revela enfoques profundamente divergentes hacia Rusia. Washington concibe ahora a Rusia principalmente como un actor cuyo comportamiento debe ser gestionado para restaurar la estabilidad estratégica en Eurasia. Aunque reconoce la agresión contra Ucrania, apuesta por restablecer la relación con el fin de evitar una escalada mayor y reequilibrar el sistema europeo. Se trata de una lectura geopolítica clásica, orientada al equilibrio del poder y al coste estratégico de un conflicto prolongado. Por el contrario, la Estrategia española adopta una posición inequívocamente normativa, plenamente homologable al núcleo europeo: Rusia aparece como el principal desestabilizador del orden internacional, responsable directo de la erosión del derecho internacional y de la ruptura de toda interlocución política. España mantiene un “apoyo integral a Ucrania”, respalda sanciones y subraya la necesidad de reforzar tanto la seguridad europea como el multilateralismo.

En suma, mientras Washington contempla a Rusia como un actor con el que inevitablemente habrá que reconstruir estabilidad, Madrid la ve como una amenaza estructural. La reciente captura del presidente de Venezuela incrementa la preocupación en las capitales europeas por el alejamiento estratégico en relación con Rusia. No sólo porque esa injerencia militar en un país soberano ayuda a justificar el relato ruso sobre el ascendente que tendrían las potencias sobre sus supuestas áreas de influencia, sino también, y sobre todo, porque confirma el desvío de atención y recursos hacia las amenazas que Washington considera ahora más cercanas. Si ese intervencionismo se amplía a otros territorios de su hemisferio –Groenlandia, Cuba, Canal de Panamá–, se ahondaría en una progresiva desvinculación de EEUU con respecto a Eurasia que sin duda sería bienvenida por Moscú.

Por lo que respecta a los Balcanes Occidentales, la UE sigue afrontando allí un entorno frágil y estratégicamente sensible. Aunque no suponen una amenaza militar convencional, sí generan riesgos significativos para la

estabilidad europea debido a la combinación de tensiones étnicas, fragilidad institucional, corrupción estructural y creciente influencia de actores externos. La región es un punto crítico para la seguridad, la migración, la política energética y la credibilidad de la ampliación de la UE.

Los mayores problemas internos cara a 2026 son el estancado diálogo entre Serbia y Kosovo, la inestabilidad política de Serbia como consecuencia de las protestas antigubernamentales que comenzaron en noviembre de 2024, el discurso secesionista de la República Srpska dentro de Bosnia-Herzegovina, las tensiones entre Bulgaria y Macedonia del Norte y el incremento de los actores extranjeros, principalmente de Rusia, China y los países del Golfo. Sin embargo, la guerra en Ucrania ha dado un nuevo impulso al proceso de ampliación de la UE e, indirectamente, una nueva oportunidad para los países balcánicos, con Albania y Montenegro como candidatos mejor situados.

8.2. Oriente Medio y norte de África

Las operaciones militares en la Franja de Gaza se interrumpieron tras el alto el fuego del pasado octubre, alcanzado gracias a la mediación de Donald Trump y varios países árabes, que la UE y España respaldaron. Sin embargo, la situación sobre el terreno dista mucho de estar resuelta. Aunque los ataques de Israel se han reducido considerablemente, continúan de forma esporádica, mientras que Hamás ha recuperado parte del control tras la retirada parcial del ejército israelí. Queda por determinar cuál será el papel de la milicia islamista en la nueva configuración política de la Franja. Tanto Tel Aviv como Washington buscan su completa desarticulación.

El plan de paz de Trump exige la eliminación de Hamás, excluye cualquier representación política palestina y propone la creación de un “gobierno transitorio” formado por “palestinos apolíticos” e “internacionalistas”, bajo la supervisión directa de un nuevo órgano: el *Board of Peace*, presidido por el propio Trump y el ex primer ministro británico Tony Blair. Esta entidad asumiría la gestión civil, económica y de seguridad de Gaza, con apoyo de una Fuerza Internacional de Estabilización y con la continuidad del control militar israelí hasta que se cumplan las condiciones de “desradicalización” y “desmilitarización completa”. En este contexto, los países europeos –y, desde luego, España– defienden un mayor protagonismo de la Autoridad Nacional Palestina en el futuro de Gaza, aunque ese escenario está lejos de estar asegurado. También en Cisjordania la Autoridad continúa perdiendo influencia, debilitada por la expansión de los asentamientos israelíes y la desconfianza de la población palestina.

En el caso de España, la “Estrategia de Acción Exterior 2025-2028” mantiene Oriente Medio como prioridad, con especial atención a la solución de los dos Estados y la estabilización regional. Ese enfoque apunta a la continuidad

de la implicación diplomática española durante 2026, con una orientación e ímpetu que no son del todo compartidos por otros países europeos; pese a que Francia y el Reino Unido siguieron en 2025 la estela marcada por España, Irlanda y Noruega reconociendo la estatalidad palestina. La relación bilateral con Israel seguirá siendo difícil, pero, pese a iniciativas simbólicas como el boicot de la televisión pública española a Eurovisión, no se prevé que en 2026 se desborden los cauces diplomáticos e incluso es posible que haya distensión. En todo caso, el gobierno seguirá defendiendo el respeto al derecho internacional en la cuestión palestina, lo que representa una oportunidad para estrechar vínculos con los países árabes. En este marco, España participa activamente en la misión de la UE en Rafah (EUBAM Rafah), en la que la Guardia Civil contribuye con efectivos.

Irán será otro de los focos principales en 2026. Tras la guerra de los 12 días de junio, la tensión entre Israel e Irán ha quedado en un punto muerto, aunque ambos países se preparan para un posible nuevo enfrentamiento. Teherán consolida su programa de misiles balísticos y mantiene activo su proyecto nuclear, al que atribuye un valor disuasorio esencial. Es probable que el gobierno de Benjamín Netanyahu busque reabrir las hostilidades para inflictir una derrota significativa a Irán y reafirmar su posición como potencia hegemónica regional. Sin embargo, una operación de esa magnitud dependería del apoyo de EEUU, como ya se evidenció en el conflicto de junio. El ejército israelí se encuentra exhausto tras años de operaciones continuadas, y las capacidades estadounidenses serían indispensables para un nuevo ataque. El interrogante es qué planes tiene Trump para Teherán y si contemplaría una intervención directa, en un contexto de numerosos frentes abiertos –Venezuela, Rusia, China– y con sectores de su Administración reacios a un nuevo conflicto.

La situación de Siria también requiere especial atención. El país se encuentra en un proceso de “transición democrática”, aunque las reformas constitucionales y electorales celebradas hasta ahora apuntan más hacia la continuidad del régimen que hacia un cambio real. El poder sigue concentrado en la figura presidencial y se perfila la consolidación de una nueva élite suní afín al gobierno en sustitución de la anterior. El deshielo de las relaciones entre Occidente y Damasco abre la puerta a la llegada de inversiones para la reconstrucción, pero la integración de las minorías –kurdas, cristianos, drusas y alauís– en el nuevo Estado sirio sigue siendo un reto central. Las masacres contra comunidades drusas y alauís, pese a los intentos del gobierno por contenerlas, revelan la fragilidad del proceso de estabilización. La comunidad internacional podría desempeñar un papel relevante en la creación de un sistema de justicia transicional que facilite la reconciliación entre las cinco “Sirias” heredadas de casi tres lustros de guerra: la insurrecta, la leal, la kurda, los restos del califato y la diáspora refugiada. España está especialmente bien situada para contribuir en materia de transición democrática y reconciliación nacional, además de en proyectos de control de armamento que eviten la reentrada de armas en Europa. Su experiencia en misiones en Irak y el Líbano ofrece una base útil para este cometido.

En el norte de África, la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre el Sáhara Occidental el pasado octubre ha supuesto un espaldarazo para las aspiraciones de Rabat sobre el territorio. No obstante, en el nuevo año no se esperan novedades importantes ni detalles de la oferta de autonomía en teoría planteada a los saharauis ya que Marruecos, que viene de afrontar una ola de protestas populares, celebrará elecciones legislativas. España, pese al potencial que abre el nuevo escenario para influir en una propuesta de autogobierno efectivo²¹, evita ahora mismo que la relación bilateral se enrarezca por las espinosas cuestiones territoriales y, como se demostró en la reciente XIII Reunión de Alto Nivel con Marruecos, prefiere dirigirla hacia contenidos de cooperación funcional en temas económicos y migratorios. También es esperable que siga la normalización diplomática entre Madrid y Argel, tras la crisis abierta en 2022 precisamente a propósito del cambio de postura español hacia el Sáhara. No mejorará, en cambio, la rivalidad entre Argelia y Marruecos, que se ahonda por una carrera armamentística. España debería aspirar a desempeñar un papel de equilibrio entre ambos actores para evitar posibles escaladas, aunque el margen de maniobra es muy limitado.

8.3. África

Para África, 2025 ha estado marcado por la continuidad de varias tendencias. La que probablemente tenga más recorrido es su creciente influencia y asertividad en un orden internacional cada vez más multipolar. El liderazgo de Sudáfrica lo ejemplifica: tras denunciar a Israel ante el Tribunal Internacional de Justicia, se convirtió en el primer país africano en presidir el G20. Asimismo, en coherencia con el lema de la Unión Africana (UA) para 2025, “Justicia para los africanos y las personas de ascendencia africana a través de reparaciones”, el continente reclama relaciones exteriores horizontales y mutuamente beneficiosas, así como un rol en las relaciones internacionales acorde con su peso demográfico y político. Esta aspiración se refleja en su espíritu reformista, tanto de la arquitectura financiera global, para facilitar su acceso a la financiación, como del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para incorporar un miembro permanente africano. Conscientes de que constituyen un escenario de competición geopolítica, los países africanos continuarán diversificando sus alianzas en 2026, buscando aumentar su poder de negociación en sus relaciones exteriores.

La asertividad también se ha alimentado en los últimos años del auge del neosoberanismo, especialmente en países francófonos. Tras el fin de la cooperación en materia de seguridad de la UE con Malí, Níger y Burkina Faso, Francia fue invitada en 2025 a cerrar sus bases militares en Senegal, Costa de Marfil y Chad. La salida formal de la Alianza de Estados del Sahel (AES) de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) también en 2025 consolidó esta tendencia rupturista y supone

un obstáculo importante para la integración continental. Además, plantea retos para las relaciones con la UE y con España, que deberán conciliar su vocación normativa con la necesidad de mantener la colaboración con los países de la AES, gobernados por juntas militares llegadas al poder mediante golpes de Estado.

Otra tendencia que mostró continuidad en 2025 fue el retroceso democrático, pese a que muchos países africanos, como Cabo Verde, Ghana y Sudáfrica, constituyan ejemplos de lo contrario. Este deterioro ha adoptado dos principales fórmulas. Primero, siguiendo un patrón ya visto en Sudán, Malí y Guinea, oleadas de manifestaciones en Madagascar fueron aprovechadas por las Fuerzas Armadas para dar un golpe de Estado el pasado octubre. La segunda vía es la manipulación del marco institucional por parte de un gobierno, mediante reformas constitucionales, cambios en las leyes electorales o la exclusión de candidatos opositores, para mantener el poder. Las elecciones celebradas en Tanzania, Costa de Marfil y Guinea Bissau –antes de que un golpe militar terminase de cercenar las garantías democráticas- son ejemplos de ello. Ante la proliferación de casos de desdemocratización, las comunidades económicas regionales –como la CEDEAO– y la Unión Africana, se enfrentarán en 2026 al reto de diseñar mecanismos más eficaces para garantizar el respeto a la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza.

Por último, el año pasado también se caracterizó por un recrudescimiento de tensiones y conflictos. El Sahel siguió siendo el principal foco de inestabilidad, generando especial preocupación en España por razones de proximidad geográfica e interconexión, tal y como se desarrolla en la sección de seguridad de este documento. Otro escenario crítico fue la guerra civil sudanesa, marcada por la toma de la ciudad estratégica de Al Fasher por parte de las Fuerzas de Apoyo Rápido y por graves violaciones de derechos humanos. En la República Democrática del Congo, la ofensiva del M23 en el este del país, respaldada por Ruanda, marcó un punto de inflexión en el conflicto. Aunque la mediación de EEUU y Qatar llevó a la firma del Acuerdo de Paz de Washington, éste no logró el cese de las hostilidades a corto plazo y su aplicación en 2026 se presenta compleja. En paralelo, Etiopía inauguró en septiembre de 2025 la Presa del Renacimiento, manteniendo abierta la disputa con Egipto y otros Estados ribereños del Nilo, que seguirá condicionando la estabilidad regional en 2026.

En un contexto de creciente competición geopolítica en el que Europa necesita diversificar sus alianzas, el fortalecimiento de los vínculos con África contribuiría a avanzar hacia una mayor autonomía estratégica. En este sentido, 2025 ha estado marcado por la 7ª Cumbre Unión Africana-UE, centrada en la promoción de la prosperidad y la seguridad compartidas, así como de un multilateralismo eficaz, con la voluntad de una mayor concertación en foros internacionales.

Para España, África –y especialmente sus regiones septentrional y occidental– supone un espacio estratégico por razones económicas y de seguridad. Su importancia seguirá creciendo: el comercio con el continente, por ejemplo, ya supera al que España mantiene con América Latina. Con este horizonte, España ha buscado llevar sus relaciones a una nueva fase, basada en el respeto, la horizontalidad y el beneficio mutuo, con el lanzamiento de la Estrategia España-África 2025-2028. En el primer año, se aplicaron más de una cuarta parte de sus medidas, destacando el incremento de viajes y visitas oficiales, así como la creación de nuevos instrumentos, como la comisión interministerial para África, el Consejo Asesor para la Estrategia, la Fundación España-África y la Asociación Iberoafricana de Cámaras de Comercio.

España es percibida como un socio amable y accesible, con mayor capacidad de escucha a la hora de cooperar. Sin el lastre de un fuerte pasado colonial en el continente africano y proyectando una imagen de coherencia por sus posturas ante los conflictos en Gaza y en Ucrania, despierta simpatías en África. Además, la diplomacia de la lengua y del deporte son activos importantes. Así, ante la necesidad de Francia de mantener un perfil bajo, España está bien situada para actuar como puente entre Bruselas y sus socios africanos. Sin embargo, para que esta coyuntura favorable no se convierta en una oportunidad perdida, España debe asegurar recursos suficientes y sostenidos para llevar a cabo la Estrategia, así como fortalecer la confianza mutua con sus socios africanos, avanzando hacia relaciones más estrechas, igualitarias y mutuamente beneficiosas. De ello depende que España logre dar el salto cualitativo deseado en sus relaciones con África.

8.4. Escenarios para 2026

PESIMISTA

El panorama negativo en la vecindad oriental para el nuevo año está marcado por la división europea en torno al apoyo a Ucrania y el retraso en sus iniciativas de defensa para compensar el menor compromiso de EEUU. Una Rusia envalentonada por el debilitamiento de la disuisión occidental consolidaría su control territorial en el país invadido y aumentaría los ataques híbridos contra Europa, en particular con desinformación en procesos electorales buscando fortalecer los partidos favorables a las tesis de Moscú. En ese contexto, podrían multiplicarse los sabotajes rusos a infraestructuras críticas de energía y cables submarinos. En los Balcanes Occidentales, el escenario pesimista podría plasmarse en nuevos pasos de la República Srpska hacia la secesión unilateral o un choque violento entre Serbia y Kosovo. La UE, si sigue con la agenda de ampliación paralizada, pierde influencia en la región frente a Rusia, que coopera con actores nacionalistas para desestabilizar los gobiernos pro europeos o China, que amplía su control sobre sectores estratégicos mediante deuda y adquisiciones opacas. Mientras tanto, el crimen organizado se expande y penetra en Europa.

El escenario pesimista en el Mediterráneo apunta a una vuelta a las operaciones militares israelíes en la Franja de Gaza y en avances de los planes de anexión de Cisjordania. También puede estallar una nueva guerra entre Irán e Israel –con el apoyo de EEUU, con efectos perversos hacia toda la región– o que en Siria se agrave la tensión hasta desembocar en una nueva guerra civil. En el Magreb, por su parte, Marruecos se puede enfrentar a una desestabilización interna por su incapacidad de gestionar las demandas populares mientras se agravan las hostilidades con el Frente Polisario y se intensifica la carrera armamentística con Argelia. Ese desarrollo tendría un impacto muy negativo sobre los intereses de España.

En cuanto a África, no es difícil imaginar acontecimientos negativos en los distintos desafíos –políticos, económicos o de seguridad– que afronta el continente, aunque, desde una perspectiva europea, el escenario pesimista apunta al desinterés hacia la región. En el caso concreto español, una implementación de la nueva Estrategia España-África sin los medios necesarios desaprovecharía la reputación positiva de la que hoy goza en gran parte del continente y le mantendría como actor poco visible sin apenas capacidad de iniciativa. La UE puede reproducir esta inercia y debilitar sus vínculos con socios africanos, especialmente en regiones clave para su propia estabilidad, como África Occidental. En última instancia, se desaprovecharía la oportunidad de construir un partenariado sobre bases renovadas, capaz de afrontar desafíos comunes como la inseguridad, el cambio climático o la crisis del multilateralismo.

OPTIMISTA

El escenario optimista en el vecindario este pasa por una Ucrania estabilizada gracias al apoyo occidental, una UE resiliente con independencia del alejamiento de EEUU y una Rusia contenida. Del posible alto el fuego, la UE emerge más cohesionada, con una disuasión reforzada y mayor autonomía estratégica, mientras Rusia disminuye su capacidad de desestabilizar en la dimensión de la defensa estricta, en la de las infraestructuras críticas y en la de la interferencia informativa en los procesos políticos. En los Balcanes se refuerza la estabilidad y hay mayor convergencia política y económica con la UE, reduciéndose la influencia de actores externos. Además, Serbia y Kosovo logran avances en su diálogo; Bosnia-Herzegovina implementa reformas constitucionales y electorales para desbloquear la parálisis institucional; y la UE lanza un paquete de inversión y conectividad con condiciones estrictas anticorrupción que aumenta su presencia política. La perspectiva de adhesión avanza con hitos concretos para Macedonia del Norte, Albania y Montenegro.

Un escenario positivo en el Mediterráneo podría contener una transferencia de poder en Gaza desde Hamás hacia la Autoridad Nacional Palestina y que tanto la Franja como Cisjordania alcancen un grado limitado de estabilidad gracias a la desescalada de los ataques de colonos y a la paralización de los planes de asentamiento israelíes. Por otro lado, EEUU impulsa una negociación para establecer un nuevo statu quo entre Irán e Israel y Siria consolida su legitimidad interna logrando cierta estabilidad institucional.

En el Magreb, se produce un relajamiento de la rivalidad entre Marruecos y Argelia que permite a España aprovechar el mejor clima y complementar su reciente pragmatismo hacia ambos vecinos con el inicio de un papel proactivo que dote de contenido real el plan de autonomía para el Sáhara Occidental.

África genera en 2026 buenas noticias en crecimiento económico, menos conflictos y avances democratizadores que llevan a generar atención. España consigue dar más relieve al Sahel, Golfo de Guinea y cuerno de África en la agenda de la UE, la OTAN y otros foros multilaterales, reforzando el consenso europeo sobre la importancia estratégica de la región. La nueva Estrategia España-África, ambiciosa y comprehensiva, recibe los recursos económicos y humanos necesarios para su implementación. Sobre esta base, España logra estrechar sus alianzas con gobiernos de África Occidental, donde identifica socios estables con los que profundizar la cooperación política, económica y en materia de seguridad.

9. América Latina

Resumen

EEUU ha intensificado su proyección de poder en América Latina mediante una estrategia más asertiva, que combina presión económica, alineamiento ideológico y capacidad coercitiva, extendiendo su foco tradicional desde México y América Central hacia toda la región. Este giro se traduce en un respaldo explícito a gobiernos ideológicamente afines y en una confrontación abierta con los considerados hostiles, que tuvo su máxima expresión en la intervención unilateral realizada en Venezuela al inicio del año. Este contexto, que coincide con un desplazamiento político hacia la derecha y una mayor alineación con Washington, reduce el margen de maniobra de España y la UE, mientras China consolida su papel como socio económico clave.

Ante este escenario, la diplomacia española y europea deben adoptar un enfoque pragmático e institucional, abandonando una actitud reactiva y desplegando políticas propositivas en ámbitos críticos para América Latina, como la seguridad ciudadana, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, la cohesión social y la transición verde. También existe una oportunidad de desempeñar un papel mediador en Venezuela, considerando la incertidumbre actual y ciertos activos diplomáticos y políticos que atesora España. Finalmente, se identifican dos hitos clave para 2026: la Cumbre Iberoamericana a celebrar en Madrid, que representa una oportunidad para revitalizar un espacio hoy estancado, y la ratificación del Acuerdo UE-Mercosur, considerado fundamental para avanzar hacia un espacio económico birregional integrado. El éxito o fracaso de ambos procesos condicionará de forma decisiva el papel español en América Latina en los próximos años.

9.1. América Latina y el segundo mandato de Donald Trump

Desde el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca, EEUU ha intensificado de forma visible su proyección de poder en América Latina. La agenda estadounidense ha dejado de centrarse casi exclusivamente en México, América Central y el Caribe para extenderse con mayor ambición a América del Sur. La nueva ESN y el denominado “Corolario Trump” a la Doctrina

Monroe reflejan este giro hacia una política más asertiva, basada en la combinación de presión económica, alineamiento ideológico y capacidad coercitiva.

Este enfoque se traduce en un mayor respaldo a gobiernos ideológicamente afines. El caso más destacado es Argentina, donde Javier Milei ha recibido apoyo financiero del Tesoro estadounidense mediante un swap de divisas por unos 20.000 millones de dólares, condicionado al éxito político del oficialismo y a la firma de un acuerdo comercial bilateral. Washington identifica también a Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Paraguay como socios preferentes. En Bolivia, el nuevo presidente, Rodrigo Paz, ha encontrado en EEUU y en los organismos multilaterales un respaldo clave para gestionar la crisis económica, reanudando además la cooperación antidroga con la agencia estadounidense DEA tras casi dos décadas de ausencia.

El contraste con los gobiernos enfrentados a Trump es marcado. EEUU ha impuesto aranceles del 50% a la mayoría de las importaciones brasileñas, vinculándolos al proceso judicial contra Jair Bolsonaro, aunque posteriormente ha renegociado algunos desde una posición más pragmática. En Colombia, las acusaciones directas de Trump contra Gustavo Petro y el anuncio de sanciones han llevado la relación bilateral a su punto más bajo en décadas. Con Chile y México las relaciones han sido más pragmáticas, aunque Gabriel Boric protestó cuando el embajador estadounidense interfirió en la campaña electoral y Claudia Sheinbaum, pese a mantener la cooperación comercial y en seguridad, ha expresado desacuerdos en tono comedido sobre soberanía y política regional.

En Venezuela, la confrontación ha adquirido un carácter abiertamente coercitivo, primero con operaciones navales y aéreas en el Caribe y después con una incursión militar de consecuencias todavía imprevisibles. La captura de Nicolás Maduro y su traslado a Nueva York para ser juzgado por narcotráfico recupera la tradición intervencionista directa sobre América Latina, que no se producía desde el final de la Guerra Fría, en este caso con apelaciones expresas de la Administración Trump al control sobre la producción petrolera y a que la injerencia puede repetirse o afectar a otros países latinoamericanos. El país ha entrado en un periodo de incertidumbre. A corto plazo el régimen sobrevive bajo la autoridad interina de Delcy Rodriguez, quien representa para EEUU la mejor garantía de estabilidad interna, mientras la oposición queda desconcertada ante los planes de Washington de aplazar la transición política hasta que se hayan producido las llamadas fases de estabilización y recuperación del acceso estadounidense a los mercados venezolanos.

La respuesta regional no ha sido unánime, aunque cinco gobiernos de izquierda –entre los que se incluían Brasil, Colombia o México, y a los que se sumó España– denunciaron el suceso como una violación del derecho internacional. Pese a esa reacción, y la preocupación difusa que genera en todo el hemisferio esa actitud unilateral y poco respetuosa con las

soberanías nacionales, lo cierto es que estos desarrollos coinciden con un desplazamiento regional hacia la derecha y con una mayor alineación política con Washington. En este contexto, la combinación de una Casa Blanca más activa y un mapa político regional más afín reduce el margen de maniobra español y europeo, mientras China mantiene su papel como un destacado socio comercial y financiero estratégico en la región.

9.2. La política exterior española ante el nuevo escenario geopolítico global y regional

Tal como se expresa en la nueva “Estrategia de Acción Exterior para 2025-2028”, la actual coyuntura aconseja que España sea escrupulosamente institucional y refuerce la diplomacia, combinando la defensa de los intereses europeos con los particulares de España. Esto obliga a colocar el pragmatismo y la visión de Estado por encima de las afinidades ideológicas, lo que será especialmente importante con el chileno José Antonio Kast –cercano al gobierno italiano de Giorgia Meloni y en sintonía con Vox– para no reproducir una confrontación estéril como la abierta con Milei. Con Kast, que previsiblemente tendrá un perfil más institucional, existe margen para gestionar desacuerdos. De lo contrario, España correría el riesgo de condicionar en exceso su política hacia América Latina, empezando por la XXX Cumbre Iberoamericana a celebrar en Madrid en 2026.

Este nuevo escenario requerirá un esfuerzo adicional para que España esté presente al mayor nivel posible en las tomas de posesión de los próximos mandatarios latinoamericanos, con independencia de su signo político. En 2026 se celebrarán elecciones presidenciales en Costa Rica (1 de febrero), Perú (12 de abril), Colombia (31 de mayo) y Brasil (4 de octubre, con eventual segunda vuelta el 25 de octubre), a las que se suman los comicios previstos en Haití para el 30 de agosto, si las condiciones de seguridad lo permiten. El “voto de castigo” a los oficialismos, salvo excepciones como Ecuador, El Salvador, República Dominicana y México –y sólo en los dos últimos casos sin victoria conservadora–, ha favorecido en los últimos años la llegada al poder de candidaturas cada vez más escoradas hacia la derecha.

La coyuntura también obliga a España y a la UE a abandonar su actitud reactiva y desplegar políticas propositivas que subrayen que el vínculo birregional es más consistente por su carácter igualitario, no unilateralista y mutuamente beneficioso. Esto implica mayor capacidad de respuesta a las demandas latinoamericanas más apremiantes en seguridad, cohesión social y transición verde. Lo ocurrido con el nuevo gobierno boliviano –donde la crisis de reservas internacionales y de combustible abrió una ventana de oportunidad para un apoyo europeo que acabaron capitalizando EEUU y los organismos financieros internacionales– no debería repetirse. Chile

y Honduras, si sus próximos gobiernos priorizan la seguridad ciudadana, ofrecen oportunidades para articular un compromiso más visible de España y la UE en la lucha contra la inseguridad, el narcotráfico, el crimen organizado y, en el caso chileno, la gestión de la inmigración irregular.

España debe priorizar en América Latina sus intereses geopolíticos y económicos –y, por extensión, los de la UE–, reforzando tanto su poder blando como su poder duro. El blando se asienta en la lengua, la cultura, las redes educativas y científicas, la cooperación al desarrollo y la capacidad de generar marcos normativos compartidos. El duro remite a la capacidad de combinar instrumentos de presión y protección: cláusulas políticas y sociales vinculadas al acceso al mercado europeo, regímenes de sanciones selectivas, cooperación policial y judicial, apoyo a capacidades marítimas y fronterizas. En un contexto de fuerte polarización política, España y la UE deberían adoptar un perfil más institucional: reforzar las misiones de observación electoral, apoyar a los organismos electorales y a la justicia constitucional, y financiar espacios de diálogo de la sociedad civil que favorezcan campañas centradas en programas y datos. El objetivo debe ser que las elecciones se celebren en condiciones de competencia equitativa y que, con independencia del ganador, se mantenga un mínimo común denominador en las relaciones bilaterales.

España podría implicarse en el apoyo a un proceso de transición pacífica en Venezuela. La caída de Maduro y el escaso interés de EEUU de promover la democracia a corto plazo abren un espacio para desempeñar un papel activo que pueda desembocar en elecciones libres y un nuevo marco de concordia, aprovechando que no hay ningún otro país que cuente con actores tan cercanos a todas las partes. Si los dos grandes partidos españoles apoyasen esa mediación, podría llegar a tener gran credibilidad en relación con elementos tan importantes como la excarcelación de presos políticos, el derecho de los venezolanos a regresar a su país sin riesgos, las posibles medidas de gracia a las autoridades del régimen o una supervisión electoral internacional que impida repetir el fraude de 2024. España, además, está bien situada para sumar al esfuerzo a la UE y otros gobiernos de América Latina, lo que permitiría disipar cualquier idea de tutela, pues precisamente se trata de subrayar que solo los venezolanos pueden gobernarse a sí mismos y explotar sus recursos.

España podría también desempeñar, junto a Francia y Canadá, un papel relevante en la estabilización de Haití y en la organización de sus próximas elecciones. Allí confluyen desde hace años un drama humanitario crónico, la devastación periódica causada por desastres naturales –más recientemente el huracán Melissa, con decenas de muertos y graves daños en Haití, Jamaica y Cuba– y la actuación de bandas criminales que controlan buena parte del territorio. El Consejo Electoral Provisional ha señalado la primera vuelta de las elecciones legislativas y presidenciales para el 30 de agosto de 2026, para tener un nuevo mandatario a inicios de 2027, aunque la viabilidad del calendario depende de mejoras sustanciales en seguridad y financiación. Un compromiso español y europeo más visible (técnico, financiero y político) en apoyo a la misión internacional de seguridad, la organización electoral

y la reconstrucción sería clave para evitar que Haití consolide una imagen de narcoestado y se convierta en una plataforma aún más relevante para el crimen organizado regional.

El crimen organizado y el narcotráfico, así como los tráficos ilícitos de todo tipo y la proliferación de mercados ilegales, se han convertido en uno de los principales problemas de las sociedades latinoamericanas y de sus opiniones públicas, y una preocupación central en Europa. La gran diferencia con el pasado es que la clásica distinción entre “países productores” en el sur y “países consumidores” en el norte se ha desdibujado: América Latina es hoy también un mercado de consumo en expansión, mientras Europa ha pasado de ser sólo destino a albergar laboratorios de procesamiento y ser parte de nuevas rutas de tránsito. Esta convergencia de roles elimina uno de los grandes obstáculos políticos para emprender acciones conjuntas eurolatinoamericanas en materia de drogas al no ser un problema “de otros”, sino un fenómeno compartido.

Las recientes declaraciones de la fiscal jefa Antidroga de España, Rosa Ana Morán, alertando de que “el Atlántico está... lleno de narcolanchas y... de narcosubmarinos” y advirtiendo del riesgo de que España viva episodios de violencia similares a los de Bélgica o los Países Bajos, ilustran la dimensión transnacional de estas amenazas. No se trata sólo de un problema para Interior y Justicia: exige que la acción exterior se coordine con las políticas de seguridad y con la agenda europea frente al narcotráfico. Es imprescindible aumentar la cooperación antidrogas –regional, bilateral y a través de instrumentos de la UE– de modo que el esfuerzo conjunto empiece a dar resultados visibles tanto en Europa como en América Latina.

Uno de los mecanismos más eficaces, como ha subrayado el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ilan Goldfajn, es “cegar la ruta del dinero”: combatir de manera coordinada el blanqueo, reforzar la supervisión del sistema financiero y facilitar la recuperación de activos ilícitos. Para ello, “hay que aliarse para quitarle el oxígeno” al crimen organizado, articulando alianzas entre bancos centrales, supervisores, unidades de inteligencia financiera y fiscalías de ambos lados del Atlántico.

El camino está relativamente claro, pero exige un tratamiento más estructural y sostenido en el tiempo, tanto en las cumbres iberoamericanas como en las de la UE con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La reciente IV Cumbre de Santa Marta –donde la UE y CELAC aprobaron una hoja de ruta conjunta que incluye cooperación en seguridad ciudadana, lucha contra el narcotráfico y refuerzo del Estado de derecho– ofrece un marco idóneo que España debería aprovechar y profundizar.

En todo caso, las iniciativas no deberían limitarse al tráfico de estupefacientes: es necesario extenderlas al conjunto de economías ilícitas que alimentan la violencia y la corrupción (oro y otros minerales, maderas, armas, personas, órganos, contrabando y ciberdelitos) y abordarlas siempre en un contexto de respeto a la legalidad internacional y a los derechos humanos.

9.3. Dos hitos clave en las relaciones entre España (y la UE) y América Latina

En los próximos dos años, la política latinoamericana de España y de la UE se va a jugar en buena medida en dos escenarios muy concretos. Por un lado, en la capacidad de reactivar políticamente el espacio iberoamericano en la Cumbre de Madrid. Por otro, hacer del Acuerdo UE-Mercosur, siempre que sea ratificado, la columna vertebral de un verdadero espacio económico integrado entre la UE y América Latina.

9.3.1. La Cumbre Iberoamericana, entre el reimpulso o el riesgo de parálisis permanente

La Cumbre Iberoamericana, a celebrar en Madrid el 4 y 5 de noviembre de 2026, es una nueva oportunidad, quizá la última, para reimpulsar a la Comunidad Iberoamericana y evitar su actual parálisis. En la anterior cumbre, en Cuenca (Ecuador) se vio este estancamiento, reflejado en la incomparecencia de todos los mandatarios latinoamericanos, salvo el anfitrión. Esto no debería repetirse en Madrid, porque España se juega mucho de su prestigio en una cita que está preparando con cuidado e intensas reuniones a diferentes niveles, partiendo de los coordinadores nacionales, e incluyendo las tres reuniones subregionales mantenidos con ellos en los últimos meses. Además, la capacidad de convocatoria española es mayor que la de los países más pequeños, como se vio en anteriores citas.

El proyecto iberoamericano, en retroceso desde hace una década, tiene una nueva oportunidad. La reconfiguración geopolítica y la pugna entre EEUU y China permite pensar en una conexión más intensa entre España (y la UE) y América Latina. De ese modo, los países de la región pueden escapar de la trampa de verse obligados a optar entre el autoritarismo de Pekín y el unilateralismo de Washington.

Pero, para construir semejante alianza, esta debe ser atractiva, creíble y basarse en hechos concretos y en una política de Estado capaz de mantenerse a largo plazo. Esto requiere desarrollar una agenda que incorpore los grandes temas del momento, no limitados a la transición energética y digital, sino cuestiones como el combate contra el crimen organizado, la lucha contra la corrupción y la desigualdad, el fortalecimiento democrático y las migraciones, como recoge la Estrategia de Acción Exterior española. En este sentido resulta probable un incremento en la llegada de migrantes latinoamericanos a España como consecuencia de las políticas de Trump.

Algunas propuestas de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), como contar con un sistema iberoamericano de respuesta a desastres naturales, el reconocimiento de estudios y títulos universitarios entre países y el diseño de modelos en español para alimentar la inteligencia artificial son claves para forjar un futuro común. Hay otras que también deben ser tenidas en cuenta como la propuesta de la conferencia de las universidades españolas (CRUE) en torno al programa Gabriela Mistral para crear un Erasmus de intercambio de estudiantes.

El actual panorama geopolítico complica el desarrollo de una política latinoamericana española, que, sin embargo, debería basarse en la potenciación del bilateralismo, el refuerzo de lo iberoamericano, la búsqueda de una temática común que prime los intereses nacionales y no la ideología, y el desarrollo de una agenda que incorpore las grandes necesidades de las sociedades de nuestro tiempo en su búsqueda de una vida más equilibrada y segura.

9.3.2. El acuerdo UE-Mercosur: hacia un espacio económico integrado UE-América Latina

Ante la creciente rivalidad geopolítica y el auge proteccionista –incluidas las nuevas barreras comerciales estadounidenses–, la UE está rediseñando su arquitectura comercial para reforzar su seguridad económica y la resiliencia de sus cadenas de suministro. Una pieza central de esta estrategia es la expansión y modernización de su red de acuerdos comerciales.

América Latina y el Caribe se ha consolidado como un socio fiable, políticamente afín y económicamente complementario. La región ofrece lo que la UE más necesita: materias primas críticas como litio y cobre, y un enorme potencial en energías renovables esenciales para la transición verde y digital. La UE aporta capital, tecnología y *know-how* para desarrollar cadenas de valor birregionales descarbonizadas de alto valor añadido y sofisticación.

El Acuerdo de Asociación UE-Mercosur representa una oportunidad histórica para una mayor integración económica entre Europa y América Latina, en el que España pueda jugar un papel de primera línea. El acuerdo, estructurado en tres pilares –comercio, diálogo político y cooperación–, elimina más del 90% de los aranceles bilaterales, reduce barreras no arancelarias y armoniza regulaciones en ámbitos clave como normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias y contratación pública. Además, protege más de 350 indicaciones geográficas europeas y unas 220 del Mercosur, consolidando el comercio de productos de alta calidad y origen controlado (vinos, quesos, carnes, cafés, etc.).

En materia de sostenibilidad, el acuerdo se sitúa entre los más ambiciosos de la UE: incorpora compromisos explícitos para combatir el cambio climático y la deforestación, vincula el acceso preferencial al mercado europeo al cumplimiento del Acuerdo de París e incluye cláusulas sobre derechos laborales conforme a los estándares de la Organización Internacional del Trabajo. Desde el punto de vista económico se estima que una vez que el acuerdo esté plenamente aplicado los flujos comerciales entre la UE y el Mercosur podrían incrementarse un 37%, sin efectos significativos de desvío de comercio hacia otras regiones. Es, por tanto, uno de los pocos acuerdos con un elevado potencial de creación de comercio en la economía global.

Si la ratificación del Acuerdo supera el aplazamiento decidido en diciembre de 2025 y se ratifica finalmente en el nuevo año, la red de tratados comerciales de la UE con América Latina y el Caribe cubriría aproximadamente el 97% del PIB regional, muy por encima de la cobertura de EEUU (44%) y China (14%). Sin embargo, esta red sigue fragmentada: los regímenes de origen no están plenamente interconectados, lo que impide combinar insumos procedentes de varios países latinoamericanos –aunque todos tengan acuerdos con la UE– para beneficiarse de las preferencias arancelarias. En la práctica, esto limita el desarrollo de cadenas de valor birregionales.

Para superar esta fragmentación se plantea crear un mecanismo de “acumulación diagonal flexible” o “acumulación cruzada” de origen: un sistema por el que los insumos originarios de cualquier país latinoamericano con un acuerdo con la UE y sus socios regionales puedan contarse como originarios y beneficiarse de la preferencia arancelaria. La forma más viable de instrumentarlo sería mediante un “protocolo común” agregado como anexo a los acuerdos existentes entre la UE y los distintos países o bloques latinoamericanos, sin necesidad de reabrir cada tratado. Ese protocolo introduciría de forma homogénea la acumulación diagonal flexible permitiendo interconectar la red de tratados de libre comercio UE-ALC a bajo coste jurídico y alto impacto económico.

Figura 15. Acuerdos comerciales de la UE, EEUU y China con América Latina y el Caribe

Acuerdos comerciales de ALC con UE - EEUU - China					
	País socio	Tipo	Año	Estatus	% PIB de LAC
UE	México*	EPA	2000/2025	En ratificación	97 %
	Chile*	EPA	2002/2024	En vigor	
	CARIFORUM	EPA	2008	En vigor	
	América Central	AA	2012	En vigor	
	Colombia	FTA	2013	En vigor	
	Ecuador	FTA	2013	En vigor	
	Perú	FTA	2013	En vigor	
	MERCOSUR	AA	2024	En ratificación	
EEUU	Chile	FTA	2004	En vigor	44 %
	TLC CAFTA DR	FTA	2004	En vigor	
	Perú	TPA	2009	En vigor	
	Colombia	TPA	2012	En vigor	
	Panamá	TPA	2012	En vigor	
	México (T MEC)**	FTA	1994/2018	En vigor	
China	Chile	FTA	2005	En vigor	14 %
	Perú	FTA	2009	En vigor	
	Costa Rica	FTA	2011	En vigor	
	Ecuador	FTA	2024	En vigor	
	Nicaragua	FTA	2021	En vigor	

Notas: [*] La primera fecha refleja el acuerdo original y la segunda el acuerdo modernizado con negociaciones concluidas y en proceso de ratificación en el caso de UE-Méjico (2025) y ya en vigor (2024) en el caso de UE-Chile.

[**] El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) del 2018 moderniza el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994.

EPA - Acuerdo de Asociación Económica / *Economic Partnership Agreement*.

AA - Acuerdo de Asociación / *Association Agreement*.

FTA - Tratado de Libre Comercio / *Free Trade Agreement*.

TPA - Acuerdo de Promoción Comercial / *Trade Promotion Agreement*.

CARIFORUM incluye: Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Trinidad y Tobago, y República Dominicana. Haití pendiende de ratificación.

América Central incluye Panamá, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

MERCOSUR (Mercado Común del Sur) incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

TLC CAFTA-DR (Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos) incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

Fuente: Estevadeordal, Talvi y Werner (2023)²²

²² Estevadeordal, A., E. Talvi y A. Werner (2023), “Acuerdo UE-Mercosur: una oportunidad estratégica de primer orden para la Unión Europea y América Latina”, *ARI*, Real Instituto Elcano, 12/IX/2023.

Si se avanza en esta dirección, la combinación del acuerdo UE-Mercosur y de la interconexión de los tratados de libre comercio podría conducir a un espacio económico birregional de más de 1.100 millones de personas y un PIB comparable al de EEUU. Los estudios apuntan a que el comercio birregional podría aumentar hasta un 70% y el comercio intrarregional latinoamericano cerca de un 40%, al reforzarse los incentivos para construir cadenas industriales descarbonizadas y de alto valor añadido con capital y tecnología europeos y recursos naturales y energéticos latinoamericanos.

En este escenario, España tiene una posición singular: es el Estado miembro con mayor densidad de intereses económicos, lingüísticos y culturales en América Latina, y al mismo tiempo uno de los principales promotores políticos del acuerdo UE-Mercosur. Para que esa ventaja potencial se traduzca en resultados, la diplomacia española deberá: (i) empujar la ratificación del acuerdo primero en Bruselas, contribuyendo a responder a las preocupaciones medioambientales y agrícolas de gobiernos importantes como Francia, Italia o Polonia, y luego en los parlamentos nacionales; y (ii) trabajar con socios latinoamericanos para definir proyectos concretos en el marco de la *Global Gateway*: corredores verdes, hidrógeno renovable, cadenas de valor del litio o del cobre, digitalización de pymes, etc.

9.4. Escenarios para 2026

PESIMISTA

El escenario negativo pasa por el empantanamiento de la situación en Venezuela tras la intervención de EEUU –que puede llegar a desestabilizar a otros países de la región– y un doble fracaso de los objetivos españoles en el nuevo año. Por un lado, el de la Cumbre Iberoamericana debido a una intensificación de las tensiones bilaterales a raíz de cuestiones ideológicas en una región más escorada hacia gobiernos alineados con la administración Trump o por un aumento de las reivindicaciones “decoloniales” de ciertos gobiernos progresistas. Por el otro, por la no ratificación del acuerdo UE-Mercosur, que comprometería la relación birregional eurolatinoamericana, y, por ende, el papel de España en Bruselas.

OPTIMISTA

El escenario positivo pasa por el desempeño de un papel facilitador en el inicio de un proceso de transición pacífica en Venezuela, el éxito organizativo de la Cumbre Iberoamericana de Madrid y la puesta en vigor del Tratado de Asociación UE-Mercosur. En ese clima de protagonismo recuperado, se completaría además la normalización de las relaciones con varios de los países más importantes de la región, comenzando por México –llegando a un acuerdo en torno al pedido de perdón– y Argentina, a partir de un encuentro bilateral entre el presidente del gobierno Pedro Sánchez y el presidente argentino Javier Milei.

10. Democracia, derechos y género

Resumen

La democracia sufre un deterioro estructural en el mundo y ese contexto se ve agravado por la degradación institucional en EEUU, cuyo debilitamiento de contrapesos tiene un efecto contagio global. De cara a 2026 no se anticipa una reversión de la tendencia. La polarización, la desinformación y la presión externa de potencias autoritarias como China y Rusia seguirán erosionando la democracia liberal, mientras se tensiona el debate sobre la regulación de plataformas digitales y la legitimidad del multilateralismo. En este escenario, España mantiene una posición de democracia de alta calidad y Estado de derecho sólido, aunque con signos de desgaste. En derechos humanos, el panorama global es igualmente negativo. La crisis financiera de la ONU amenaza el sistema internacional de protección, mientras aumentan las presiones políticas sobre tribunales internacionales. España, como miembro del Consejo de Derechos Humanos, ha reforzado su compromiso multilateral, aunque recibe observaciones críticas en materia migratoria y judicial.

Las migraciones presentan una paradoja: flujos estables pero creciente rechazo político. La UE afronta en el nuevo año la entrada en vigor del Pacto de Migración y Asilo y la fragilidad de Schengen. España combina una creciente dependencia económica de la inmigración con tensiones en opinión pública y capacidad institucional. 2026 será clave para definir si España avanza hacia un modelo migratorio sostenible e inclusivo o hacia un escenario de mayores tensiones. Finalmente, la igualdad de género avanza lentamente con persistentes brechas estructurales y una contestación política global a la agenda de promoción de la mujer. España destaca por su posicionamiento avanzado y su liderazgo internacional, con hitos clave en el nuevo año en el ámbito multilateral, europeo y de política exterior feminista.

10.1. Calidad democrática y Estado de derecho

El estado de la democracia en el mundo es nítidamente peor que hace apenas una década. Las actualizaciones en 2025 de los principales *rankings* comparativos internacionales confirmaron el enroque de los régímenes autoritarios y la erosión en las condiciones internas de las democracias

liberales. El índice que publica *The Economist* sitúa la media mundial en 5,17 puntos sobre 10, el nivel más bajo desde que existe la serie, con 130 de los 167 países analizados que están estancados o han bajado su nota. En paralelo, *Freedom House* constató que era el 19º año consecutivo de retroceso global de derechos y libertades, con empeoramiento en 60 países y mejora sólo en 34. Y, en el caso de *Varieties of Democracy* (V-Dem), 45 países democráticos se deslizaron hacia la consideración de autocracia. Hoy el 70% de la población, que representa casi la mitad del PIB mundial, vive bajo gobiernos de espectro autoritario, incluso aunque alguno de ellos celebre elecciones, como es el caso de la India. No es, por tanto, un bache coyuntural, sino un rasgo estructural del orden internacional actual.

Figura 16. Evolución de los índices de calidad democrática (últimos 10 años)²³

Puntuación	2016	2018	2020	2022	2024	+/-
ESPAÑA	8,30	8,08	8,12	8,07	8,13	-0,17
Europa Occidental	8,40	8,35	8,29	8,36	8,38	-0,02
Europa	7,43	7,40	7,33	7,40	7,41	-0,02
Media mundial	5,52	5,48	5,37	5,29	5,17	-0,35

Fuente: *Democracy Index* del *Economist Intelligence Unit* (última edición, 2025).

Puntuación	2016	2018	2020	2022	2024	+/-
ESPAÑA	94	92	90	90	90	-4
Europa Occidental	93,3	91,9	91,6	91,3	91,1	-2,2
Media mundial	60	57,3	56,3	55,5	55,2	-4,8

Fuente: *Freedom in the World* de *Freedom House* (última edición, 2025).

Puntuación	2016	2018	2020	2022	2024	+/-
ESPAÑA	0,77	0,78	0,79	0,79	0,74	-0,03
Europa	0,65	0,64	0,64	0,64	0,62	-0,03
Media mundial	0,41	0,40	0,40	0,39	0,37	-0,04

Fuente: *Liberal Democracy Index* de *V-Dem Institute* (última edición, 2025).

²³ Las medias de Europa y el mundo no están ponderadas por población. En el caso de *The Economist* y *Freedom House*, Europa occidental incluye los mismos 21 países (quedan fuera todos los países del antiguo bloque socialista). Los datos del *V-Dem Institute* incluyen, en cambio, toda Europa.

En 2025, el desarrollo principal –tanto por la intensidad cuantitativa del deterioro interno como por su repercusión cualitativa en el nivel internacional– ha sido la degradación institucional en EEUU bajo la nueva Administración Trump. La expansión de los poderes presidenciales a costa de los tradicionales contrapesos y equilibrios, el cuestionamiento de resultados electorales adversos, las restricciones al papel fiscalizador de los medios y la represión policial de las protestas envían una señal peligrosa al resto del mundo, alentando a otros líderes con tentaciones autoritarias que observan el referente que llega desde el teórico líder del mundo libre.

De cara a 2026 no se espera un cambio de tendencia, sino más bien la consolidación de varios factores que tensan el sistema democrático desde dentro –polarización, desinformación y erosión de contrapesos– y desde fuera. China y Rusia no solo consolidan sus propios sistemas autoritarios, sino que apoyan a aliados iliberales en el exterior mediante financiación, respaldo diplomático y campañas de desinformación. También se expande un debate público degradado –que incluye a veces discursos de odio– en las plataformas digitales, casi todas de propiedad estadounidense y cuyo intento de regulación por la UE se enfrenta a fuertes críticas de Washington por supuesta restricción de la libertad de expresión. Es más, la reciente Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU, en un tono inusualmente crítico con sus aliados, postula que promoverá la democracia “genuina” en Europa apoyando partidos políticos “patrióticos” que defiendan los valores occidentales tal y como los entiende la Administración Trump.

En este contexto tan adverso, España sigue apareciendo como una democracia de alta calidad que queda aproximadamente al final del decil superior de los índices. Sin embargo, su notable alto muestra señales de deterioro suave, de menor intensidad al retroceso que sufre la media mundial, pero algo superior al desgaste registrado en su entorno europeo. 2025 volvió a caracterizarse por la intensa crispación política interna y ciertos desarrollos negativos relativos a la división de poderes y la corrupción. El nuevo año no alterará esas dinámicas. Desde un punto de vista exterior, el principal foco será seguramente la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre la Ley de Amnistía vinculada al procés catalán y la investidura del gobierno tras las elecciones de 2023. En línea con lo adelantado el pasado noviembre por el Abogado General, no parece que vaya a haber desautorización a España por el uso instrumental de aquella norma, aunque puede que se lamenten algunas de las implicaciones que ha tenido para la separación de poderes.

Pese a las tensiones políticas sobre los límites del legislador y la independencia judicial –que implica también el escrutinio de tribunales europeos–, el Estado de derecho sigue siendo robusto en España y no parece justificado ni banalizar conceptos como *lawfare* ni comparar la situación con las derivas iliberales que sí se han producido en EEUU o en Hungría. Con todo, el último informe de la Comisión Europea vuelve a señalar problemas estructurales como la forma de elección del Consejo General del Poder Judicial y las percepciones de presión política sobre la judicatura. La fragilidad parlamentaria del gobierno también incentiva

el uso excesivo del decreto-ley. Hay, sin embargo, señales positivas de reforzamiento institucional como los avances normativos en transparencia y regulación de lobbies, impulsados en el marco del Plan de Recuperación, que podrían aprobarse en 2026.

Lo más relevante de esta dimensión democrática para la posición internacional de España es la progresiva erosión –más en las formas que en el fondo– de los consensos sobre política exterior y europea que mantenían tradicionalmente los dos principales partidos; una tendencia agravada por el auge de una fuerza euroescéptica que sí impugna algunos de los contenidos básicos de esos consensos. Dado el carácter estructural de la polarización y que la legislatura llega a su fase final, no es de esperar que haya distensión en un sistema ahora mismo atrapado en la lógica de bloques, que impide proyectarse al mundo de modo más coherente. La posición sobre la seguridad europea, la relación con América Latina o el Magreb han dejado de ser espacios relativamente protegidos de la lucha partidista para pasar a convertirse en armas arrojadizas, con impacto negativo en la reputación e influencia internacional de España.

10.2. Derechos humanos

La situación global de los derechos humanos siguió deteriorándose en un entorno marcado por un compromiso cada vez menor con los estándares universales y, más en general, con la agenda del Estado de derecho, el multilateralismo y el derecho internacional. El deterioro financiero de la Organización de Naciones Unidas ha pasado de preocupante a alarmante. Su pilar de derechos humanos ha sufrido recortes severos con reducciones de hasta el 27%. Por este motivo, el Comité de Derechos Humanos –el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– celebró una reunión de emergencia advirtiendo que la crisis amenaza su existencia. Los problemas presupuestarios han llevado a una disminución preocupante de la asistencia humanitaria a los refugiados que ofrece la ACNUR y casi 5.000 de sus empleados perdieron sus puestos de trabajo. A final de 2025, 49 Estados miembros de la ONU, entre ellos Rusia y EEUU, siguen sin haber pagado sus contribuciones obligatorias.

En este contexto, España asumió su papel como nuevo miembro del Comité de Derechos Humanos (CDH), el organismo intergubernamental de la ONU responsable de la protección y promoción de derechos humanos a nivel global. El programa español para el trienio 2025-27 propugna que defenderá todos los derechos humanos y para todos, especialmente los de los propios defensores de los derechos humanos, la igualdad de género, las personas con discapacidad y el derecho a un medio ambiente limpio, seguro y sostenible. Además, trabajará para reforzar la credibilidad y la legitimidad del CDH, compromiso que se ha hecho más urgente tras la decisión de EEUU de retirarse del mecanismo de Examen Periódico Universal.

España predicó de hecho con el ejemplo, sometiéndose por cuarta vez a este examen, cuyo resultado incluyó críticas sobre, por ejemplo, el trato a los inmigrantes y los procedimientos de asilo, así como la práctica de perfilado étnico. Además, el CDH de la ONU subrayó que España debe abordar el hacinamiento en los centros de migración, facilitar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo y abordar los crímenes graves del pasado.

En el nivel regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) concluyó que España no había garantizado las garantías procesales contra la detención arbitraria de una persona con trastorno mental y que no había garantizado una protección eficaz contra las represalias de empleadoras tras las denuncias de discriminación por motivo de sexo. En cambio, en “Sánchez i Picanyol y otros”, consideró que la prisión preventiva impuesta por España a los líderes independentistas catalanes no vulneró su derecho a la libertad ni su derecho a elecciones libres. Además, en “Costa i Rosselló y otros”, desestimó la denuncia contra las resoluciones del Tribunal Constitucional que impidieron reabrir el debate sobre la independencia de Cataluña en el Parlamento catalán y que, según los denunciantes, habían vulnerado sus derechos a la libertad de expresión y de asociación.

Más allá de cumplir sentencias y recomendaciones, la situación global actual exige apoyo financiero extraordinario a la ONU, como hizo España a final de 2025 al aprobar un nuevo paquete de 60 millones de euros en contribuciones voluntarias. Los Estados valedores de la protección internacional de los derechos humanos deben reforzar sus alianzas para intentar frenar el deterioro del sistema y la presión política que amenaza la independencia de los tribunales internacionales. Tanto fiscales como jueces de la Corte Penal Internacional han sufrido sanciones y coacciones de EEUU por resoluciones vinculadas a la presunta comisión de crímenes de guerra en Gaza por parte del gobierno de Israel. Incluso nueve estados miembros de la UE, con gobiernos que mantienen una línea dura en materia migratoria, enviaron una carta abierta al TEDH para criticar una supuesta protección excesiva de los inmigrantes en sus sentencias. El contexto es tan desfavorable que puede poner en peligro la creación del Tribunal Especial contra la Agresión contra Ucrania, acordado durante 2025 en el seno del Consejo de Europa para juzgar a los altos líderes políticos y militares rusos responsables de la agresión.

Finalmente, la intervención estadounidense en enero de 2026 para capturar al presidente Nicolás Maduro y condicionar de modo directo la gobernanza de Venezuela supone un embate adicional al derecho internacional, sobre todo en lo relativo a la violación de la soberanía estatal, el uso de la fuerza sin mandato del Consejo de Seguridad de la ONU y la injerencia extranjera en la gestión de los recursos naturales. Estas acciones unilaterales tienen además repercusiones en la autoridad moral para condensar la agresión rusa a Ucrania y de cara a nuevas quiebras del orden internacional basado en reglas que puedan producirse en el futuro, al sugerir que cualquier potencia puede intervenir en terceros países con la justificación, no ya de la defensa

de los derechos humanos, sino de la propia seguridad nacional y sin más restricciones –en palabras de Donald Trump– que su propia moralidad. No obstante lo anterior, el presidente depuesto acumulaba un largo historial de graves violaciones de los derechos de sus ciudadanos y, al margen de que las prioridades de EEUU sean otras, se abre la esperanza de que los presos políticos sean liberados y arranque un proceso de transición en el país. La UE y la mayor parte de países europeos reaccionaron a los hechos condenando a Maduro y haciendo alusiones vagas al valor de la Carta de Naciones Unidas y la legalidad internacional. El gobierno de España invirtió el énfasis y, si bien recordó la ilegitimidad del régimen, reprobó “una intervención que viola el derecho internacional y empuja a la región a un horizonte de incertidumbre y belicismo”.

10.3. Migraciones

2025 consolidó una gran paradoja del panorama migratorio internacional contemporáneo: mientras los flujos globales se mantienen relativamente estables tras la pandemia –con alrededor del 3% de la población mundial residiendo fuera de su país de nacimiento–, el discurso político contrario a la inmigración se intensificó de forma notable en gran parte del mundo occidental. Europa y EEUU vivieron una creciente polarización política y mediática en torno a la movilidad humana, muy superior a su magnitud real, lo que evidencia la desconexión creciente entre datos empíricos y percepciones sociales. En este contexto, España destacó como una excepción parcial, al no alcanzar los niveles de confrontación política observados en otros países, aunque no estuvo exenta de tensiones estructurales y desafíos de gobernanza.

En la mayoría de las democracias occidentales, el fortalecimiento de la narrativa antiinmigración se tradujo en cambios normativos y políticos significativos: endurecimiento de las políticas de entrada y expulsión, debilitamiento de las políticas de integración y retroceso en los instrumentos de cooperación y ayuda a terceros países. EEUU constituye un caso paradigmático de esta evolución. En 2025 continuó avanzando una agenda migratoria de carácter securitario que prioriza el control territorial, la lucha contra redes ilícitas y el endurecimiento de los criterios de admisibilidad. Estas políticas han ralentizado o paralizado mecanismos tradicionales de movilidad regular, como el asilo o los visados de estudiantes, y han reducido drásticamente las llegadas por la frontera con México.

Sin embargo, esta estrategia ha generado crecientes resistencias internas. Las deportaciones han afectado no solo a perfiles considerados de riesgo, sino también a personas integradas en sectores económicos esenciales, lo que ha provocado oposición desde tribunales, organizaciones de derechos civiles, comunidades locales y sectores productivos dependientes de mano de obra migrante. La tensión entre la retórica política restrictiva y las necesidades estructurales del mercado laboral emerge así como uno de los factores clave a observar en 2026. Además, la paralización de proyectos

migratorios en América Latina plantea interrogantes sobre si estos flujos permanecerán estancados, se cancelarán definitivamente o se redirigirán hacia otros destinos occidentales, incluida Europa.

La agenda migratoria de la UE en 2026 viene marcada por dos hitos estrechamente vinculados. El primero es el 40 aniversario del Acuerdo de Schengen, que se conmemora en un contexto de creciente fragilidad del espacio de libre circulación. La persistente reintroducción de controles fronterizos internos por parte de numerosos Estados miembros evidencia una erosión de la confianza mutua y el riesgo de una “renacionalización silenciosa” de Schengen. Este aniversario resulta, por tanto, agridulce, al poner de manifiesto la tensión entre seguridad, soberanía nacional y uno de los pilares fundamentales de la integración europea.

El segundo hito, íntimamente ligado a la restauración de la confianza en el funcionamiento de Schengen, es la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo, cuya implementación plena está prevista para junio de 2026. Su puesta en marcha exigirá un esfuerzo considerable de coordinación política, técnica y administrativa, tanto a nivel interno como externo. El Pacto aspira a reforzar la gestión solidaria de los flujos migratorios, mejorar los sistemas de responsabilidad compartida entre Estados miembros, equilibrar el control fronterizo con las garantías procesales y el derecho de asilo, y fortalecer las capacidades de los Estados situados en las fronteras exteriores de la Unión.

A este escenario se suma la evolución del conflicto en Ucrania, que seguirá siendo en 2026 un factor determinante para los flujos de protección internacional. Un recrudecimiento del conflicto o un eventual acuerdo de paz con concesiones territoriales a Rusia podría desencadenar nuevos desplazamientos forzados hacia la UE, poniendo a prueba los mecanismos de acogida y solidaridad.

Por lo que respecta específicamente a España, 2026 estará marcado por la interacción de tres grandes tendencias: un cambio demográfico acelerado, una opinión pública crecientemente polarizada y una capacidad institucional sometida a una presión inédita. La Estrategia de Acción Exterior 2025–2028 concibe la migración como un vector estratégico para el dinamismo económico, la sostenibilidad demográfica y la cohesión social, y apuesta por ampliar las vías regulares, fortalecer la integración y consolidar una gobernanza multinivel eficaz.

Desde el punto de vista económico y demográfico, España alcanzará en 2026 un hito histórico: cerca de 10 millones de residentes nacidos en el extranjero, lo que situará la población total por encima de los 50 millones de habitantes. La composición de la inmigración también se transforma: más de la mitad procede de América Latina, la segunda generación crece rápido y aproximadamente un tercio de los menores de 10 años tiene al menos un progenitor nacido fuera de España. Este cambio coincide con una escasez estructural de mano de obra en sectores clave como los cuidados, la agricultura, la hostelería, la construcción o la logística.

No obstante, persiste una brecha entre las necesidades económicas y el diseño de las políticas migratorias, que afecta tanto a la captación de nuevos trabajadores como a la estabilidad de quienes ya están empleados en estos sectores. La Estrategia de Acción Exterior reconoce esta disfunción y propone avanzar hacia un modelo de migración laboral más proactivo, regulado y coherente con la transformación demográfica y la sostenibilidad del Estado del bienestar.

En el ámbito de la opinión pública, 2025 mostró una evolución preocupante. La inmigración se situó entre las principales preocupaciones ciudadanas, con una percepción mayoritaria de que genera más costes que beneficios. Este endurecimiento es especialmente visible entre varones jóvenes y se concentra en actitudes más restrictivas hacia la inmigración africana. Se observa una creciente desconexión entre percepción y realidad, alimentada por dinámicas partidistas, ciclos electorales y la viralización de contenidos polarizantes en redes sociales. Este clima genera un riesgo de retroalimentación negativa que abre espacio a agendas nativistas y dificulta la construcción de consensos duraderos.

Finalmente, España enfrenta importantes desafíos de capacidad institucional. Los procedimientos de asilo acumulan retrasos significativos, el sistema de acogida de menores no acompañados requiere refuerzos urgentes y la coordinación entre Estado, comunidades autónomas y municipios sigue siendo fragmentada e ineficiente. La implementación del Pacto Europeo en 2026 intensificará estas presiones, especialmente en las ciudades receptoras, donde la saturación de servicios básicos puede afectar a la cohesión social.

El mayor reto estratégico compartido por España y Europa es, en última instancia, la revitalización de las políticas de integración, relegadas durante la última década. La Estrategia de Acción Exterior subraya que la cohesión social y la igualdad de oportunidades exigen inversiones sostenidas en educación, vivienda, lucha contra la discriminación y participación cívica. La integración deja así de ser una respuesta reactiva para convertirse en una política estructural de largo plazo.

10.4. Igualdad de género

Los datos más recientes de Naciones Unidas confirman que, de continuar la tendencia actual, será imposible alcanzar la igualdad de género en 2030. La tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral está estancada desde 1990 –en un 50% frente al 80% de los hombres– y casi el 60% del empleo de las mujeres en todo el mundo se enmarca en la economía informal; una cifra que en los países de ingresos bajos supera el 90%. Más de 2.700 millones de mujeres están sujetas a restricciones legales que les impiden gozar de la misma libertad de elección de trabajo que los hombres. Las mujeres siguen asumiendo el 70% del trabajo de cuidados

no remunerado. La brecha salarial se cifra en un 20%, calculándose que, a este ritmo, se tardarán casi 300 años en lograr la paridad salarial. En todo el mundo, un 73,5% de las mujeres trabajadoras asalariadas carece de acceso a la protección social. Y casi el 30% de las mujeres de 15 años o más sufre violencia en algún momento de su vida, excluyéndose de este dato el acoso sexual.

Aunque hay avances en los ámbitos de la educación y la salud, persisten desigualdades y discriminaciones estructurales en todas las dimensiones y en todos los países, y lo hacen además en un contexto de deterioro democrático y de contestación de la agenda global de promoción de la igualdad de género. En el sistema multilateral, algunos Estados (EEUU, Argentina, Arabia Saudí, Turquía, Afganistán, Egipto y Rusia, entre otros) y actores de la sociedad civil cuestionan principios fundamentales de no discriminación, o se oponen a la inclusión de términos previamente acordados, erosionando el consenso sobre los derechos de las mujeres. Junto con esta tendencia sistemática y bien organizada, se observa también la voluntad de un grupo amplio de países de sostener la agenda en el ámbito multilateral, además de europeo y bilateral. Las recientes Cumbres del G20 en Johannesburgo y de la COP30 en Belém han logrado mantener enfoques y compromisos en materia de igualdad de género, lo que no estaba asegurado.

En este contexto, en 2026 se elegirá el nuevo liderazgo al frente de la Secretaría General de Naciones Unidas, que en 80 años siempre ha tenido a hombres en el cargo. El proceso se iniciaba el pasado mes de noviembre y culminará en otoño sin que esté garantizada la elección de una mujer; un desarrollo que cuenta con el apoyo explícito de España, además de Brasil, Canadá, Chile, Ecuador, Alemania, República Democrática del Congo, Liechtenstein, Namibia, Noruega y Eslovenia.

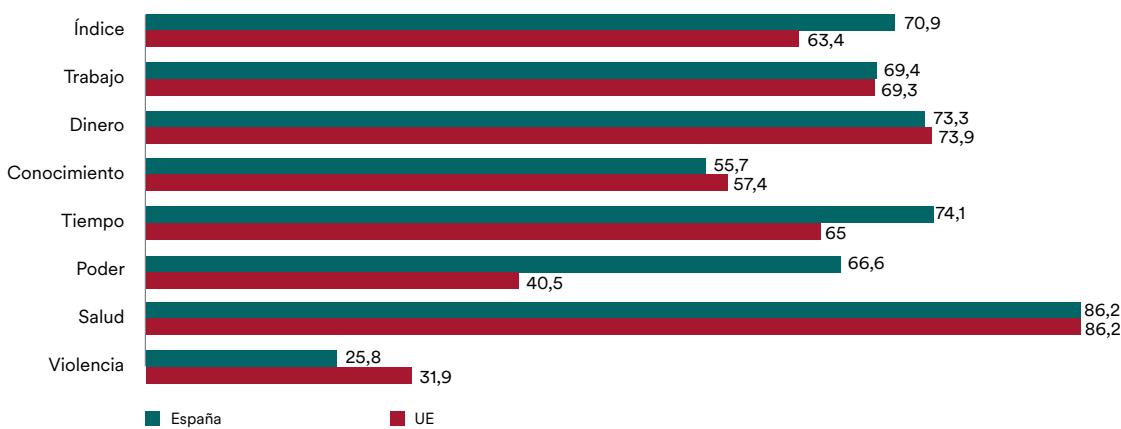
El año tendrá, además, hitos relevantes en el ámbito multilateral, iberoamericano y europeo en materia de igualdad de género. La 70 Comisión sobre el Status Económico y Social de las Mujeres (CSW por sus siglas en inglés) tendrá como tema prioritario garantizar y fortalecer el acceso a la justicia para todas las mujeres y las niñas, promoviendo sistemas jurídicos inclusivos y equitativos, eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias, y afrontando las barreras estructurales. Examinará también la participación de las mujeres y su toma de decisiones de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia. Como viene sucediendo desde hace varios años, España tendrá que ser particularmente activa para preservar los logros alcanzados y tendrá margen limitado para impulsar nuevos avances.

La Cumbre Iberoamericana que tendrá lugar en Madrid en noviembre vendrá precedida por una reunión sectorial de ministros/as y responsables de igualdad, en la que España, como país anfitrión, tendrá que combinar prioridades como la lucha contra la violencia y la protección de la salud

sexual y reproductiva con acuerdos recientes, como el acuerdo birregional UE-CELAC en materia de economía de los cuidados, que excluyen dichas prioridades del acuerdo final.

En el ámbito europeo, la Comisión aprobará la “Estrategia de Igualdad 2026-2030”, sobre la base de la Hoja de Ruta de los Derechos de las Mujeres, presentada en marzo de 2025. Será esencial la actitud que adopten el Parlamento Europeo y el Consejo. La incorporación del enfoque de género en la negociación del marco financiero plurianual será clave para garantizar medidas de impacto para cerrar las brechas que aún persisten. España, que ocupa el 4º puesto en el ranking del Índice 2025 que elabora el Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE) y se sitúa por encima de la media europea en prácticamente todas las dimensiones, pueda jugar un papel particularmente relevante, tanto en el seno del Consejo como en el Parlamento Europeo, cuya Comisión de los Derechos de las Mujeres e Igualdad de Género del Parlamento Europeo preside la diputada española Lina Gálvez.

Figura 17. Índice de igualdad de género España vs. media UE, 2025



Fuente: elaboración propia con datos de EIGE, *Gender Equality Index, Spain, 2025*.

En el nivel interno, el pasado 9 de diciembre el Consejo de Ministros aprobaba el III Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) 2025-2030, que ha sido elaborado a lo largo del pasado año y que, bajo el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, ha contado con la contribución de otros ministerios y la colaboración del Grupo Consultivo, en el que participan organizaciones feministas, ONG, y academia y centros de pensamiento. 2026 será, por tanto, el primer año de despliegue del nuevo Plan de Acción, en un contexto geopolítico particularmente fragmentado, de proliferación de conflictos bélicos y en el que la Agenda MPS requiere de nuevos compromisos y enfoques. El apoyo activo de España, fijando objetivos concretos, es central en una visión de la seguridad que va más allá de la defensa y que sitúa la prevención y la resiliencia como ejes fundamentales.

Tras la publicación de la Estrategia de Acción Exterior 2025-2028, está pendiente la elaboración de un documento estratégico que dé continuidad al I Plan de Acción 2023-2024 de la Política Exterior Feminista (PEF). Este documento podrá incorporar los avances logrados desde la adopción de la PEF, en 2021, y poner el acento en los ámbitos que aún requieren maduración en el tiempo y recursos (humanos y financieros), en particular el proceso de institucionalización, y la propia elaboración de la política exterior con perspectiva de género, donde es fundamental la formación.

Por último, España albergará la V Conferencia Ministerial de PEF en Madrid, en junio de 2026, tras las celebradas en Países Bajos, Alemania, México y Francia. La Conferencia reunirá a un grupo amplio de países, del norte y del “sur global”, comprometidos con el avance de la igualdad de hombres y mujeres, actores de la sociedad civil, y representantes del sistema multilateral. La Conferencia ofrece una buena oportunidad para mostrar la capacidad de España de promover un diálogo inclusivo y transversal sobre la agenda, capaz de preservar y fortalecer lo logrado, y proyectar un perfil nítido de liderazgo y compromiso de medio y largo plazo.

10.5. Escenarios

PESIMISTA

El contexto global de retroceso democrático se intensifica con auge de fuerzas iliberales que legitiman discursos más duros también en España, presionando sobre medios y sociedad civil. Se produce un uso creciente de la retórica maximalista por parte de Gobierno y oposición, que intensifica las dudas sobre la neutralidad de las instituciones y llevan a un descenso de la calidad democrática certificado por descensos en los índices comparativos, lo que consolida una narrativa internacional de deterioro y reduce la capacidad de España para presentarse como modelo. En materia de derecho internacional se producen nuevos episodios de intervencionismo y se mantiene la regresión acumulativa del régimen internacional de derechos humanos, con una sociedad española menos preocupada por esa degradación.

En materia migratoria, nuevas crisis humanitarias tensan el sistema, varios Estados extienden o reactivan controles internos, el Pacto europeo de Migración y Asilo se bloquea y las elecciones en los Estados miembros alimentan agendas nativistas. En EEUU, políticas migratorias más agresivas generan tensiones adicionales. España experimenta saturación del sistema de acogida, carencias estructurales en protección de menores y aumento de tensiones en barrios vulnerables.

Continúa el crecimiento de los movimientos “anti-feministas”, que cuestionan los derechos de las mujeres y niegan la violencia de género, lo que amenaza con mayores retrocesos en cada vez un mayor número de países, y

debilita aún más la agenda en el ámbito europeo y global. La ausencia de compromiso político y financiación aleja la posibilidad de impulsar, en un número mayor de países, políticas públicas nacionales, imprescindibles para lograr la igualdad.

OPTIMISTA

En un escenario favorable, el nuevo año podría significar un punto de inflexión moderadamente positivo al producirse una doble reacción frente al deterioro democrático y del orden basado en reglas que se ha acentuado en 2025. Por un lado, la Administración Trump se vería desautorizada, y los contrapesos internos reforzados, por una derrota en las elecciones de medio mandato y, por el otro, en el nivel europeo, se generaría una respuesta común firme de defensa del derecho internacional en su entorno que abarque a Ucrania, Gaza o Groenlandia. Esa alianza, en la que España jugaría protagonismo, podría extenderse a otros actores preocupados por el deterioro del multilateralismo y los derechos humanos, especialmente en América Latina. Se producen desarrollos positivos en Venezuela e Irán. Paralelamente, en los sondeos y procesos electorales a desarrollar en Europa durante 2026 -por ejemplo, en Hungría- se asistiría a una caída de las opciones iliberales.

En España, el conflicto en torno a la amnistía se encauza mediante sentencias respetadas del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la UE, que fijan límites, corrigen excesos y cierran una década de contencioso catalán. Las normas de transparencia y regulación de lobbies se aprueban y aplican con rigor y la situación geopolítica convulsa abre un espacio, aunque sea limitado, para acuerdos transversales en materias de Estado, lo que permite reconstruir parte del consenso que tradicionalmente distingua la política exterior y europea de la refriega partidista.

La UE implementa el Pacto de Migración y Asilo de forma estable, los tribunales limitan excesos restrictivos y España mejora sus sistemas de acogida y asilo. El mercado laboral impulsa la ampliación de vías legales, se recupera parcialmente la confianza en Schengen y la retórica anti-inmigración pierde intensidad. El cuestionamiento a la igualdad de género en el sistema multilateral comienza a debilitarse, gracias al impulso y coordinación de una mayoría de países, junto con organizaciones de la sociedad civil, que logran ampliar los consensos y recuperar el objetivo de igualdad de género como una aspiración universal compartida, vinculada a la agenda fundamental de derechos humanos. Se incrementan los recursos humanos y financieros para impulsar la implementación de la Política Exterior Feminista y aumentar su impacto transformador.

Los seis frentes críticos para España en 2026

- 1. De la “paz y seguridad” al alto el fuego y la amenaza**
- 2. Tratar al aliado que desafía y al rival sistémico**
- 3. Los juegos de la edad madura en Europa**
- 4. El sur vecino y el “sur global”**
- 5. Iberoamérica en tiempos de nueva Doctrina Monroe**
- 6. Toda política exterior es local**

Los seis frentes críticos de “España en el mundo 2026”



Tratar al aliado que desafía y al rival sistémico

Europa se siente incómoda ante las dos grandes potencias: Washington cuestiona la alianza transatlántica, mientras Pekín, con un sistema antagónico, no está dispuesta a corregir desequilibrios. España sostiene línea propia en ambos casos, buscando margen frente a EEUU en ciertos ámbitos y acercamiento a China en otros. En 2026 debe disipar recelos dentro de la UE y demostrar que esos equilibrios, en un contexto geopolítico tenso, ayudan a la autonomía estratégica abierta en seguridad y tecnología.

Iberoamérica en tiempos de una nueva Doctrina Monroe

América Latina recibe 2026 en ebullición política y con riesgo de fragmentación, que se ha acrecentado tras los acontecimientos de consecuencias todavía muy inciertas, en Venezuela. En un contexto de renovada presión estadounidense y creciente influencia china, España sigue teniendo importante presencia económica, cultural y social (y acoge ya a casi cinco millones de inmigrantes de la región). Las dos grandes prioridades de la diplomacia española son celebrar con éxito la XXX Cumbre Iberoamericana y que la UE apruebe el aplazado acuerdo con el Mercosur.

Se cumple el 40º aniversario de la adhesión a la UE. España es hoy un Estado miembro grande, europeísta, experimentado y a punto de ser contribuyente neto, que debe colidir los grandes debates de la integración. En el año que comienza toca negociar el nuevo marco financiero plurianual, aterrizar recomendaciones del Informe Draghi para ganar competitividad, avanzar en industria de la defensa, preservar la ambición climática, mantener viva la llama de la ampliación-reforma y contener dinámicas iliberales.

Las perspectivas sobre el fin de la guerra en Ucrania son inciertas, pero, por primera vez desde 2022, es probable que los combates se interrumpan. Si así fuese, no será una paz justa y estable ni cesará la agresividad rusa sobre Europa. España tendrá que contribuir solidariamente a la reconstrucción y a las garantías de seguridad de Ucrania y, más en general, aumentar su aportación a la defensa colectiva superando de modo efectivo el 2% de gasto militar.

De la “Paz y Seguridad” al alto el fuego y la amenaza

Los juegos de la edad madura en Europa



Toda política exterior es local

Aplacar la polarización interna constituye quizá el principal reto de la política exterior española. La legislatura, que encara su último año, ha sido difícil por la frágil mayoría gubernamental (que aboca a una tercera prórroga de los presupuestos) y, sobre todo, por la erosión de consensos básicos, también en cuestiones internacionales. Incluso la política europea, gran contrapeso de la confrontación doméstica, se crispa por tensiones en la tradicional gran coalición de socialdemócratas y populares, mientras crece la extrema derecha euroescéptica.

El sur vecino y el sur global

España fue referente del multilateralismo en 2025 por la conferencia de financiación para el desarrollo, organizada en Sevilla, y ahora corresponde concretar compromisos en acciones. La visibilidad española en el sur global, y el mundo árabe en particular, también ha despuntado recientemente por la postura sobre Gaza. Más cerca, y con una agenda bilateral siempre compleja, se pretende mantener encarrilada la relación funcional con Argelia y, sobre todo, con Marruecos, que afronta elecciones legislativas tras un año marcado por fuertes protestas y éxitos diplomáticos sobre el Sáhara Occidental.

España en el mundo en 2001 y 2050

Un ejercicio en el marco del 25º aniversario del Real Instituto Elcano

1. Influencia e imagen

1.1. Retrospectiva 2001

A comienzos de 2001, la política exterior española atravesaba un momento dulce. Veinticinco años después del inicio de la Transición, se habían culminado con éxito los objetivos de normalización internacional propuestos tras décadas de aislamiento. El ingreso en las principales organizaciones regionales -en especial la OTAN y, de forma decisiva, la Comunidad Económica Europea, luego Unión Europea- marcó ese proceso. Desde la adhesión en 1986, la UE había aprobado cuatro reformas de sus tratados beneficiosas para España, culminadas en el Tratado de Niza (2001), que otorgó al país una cuota de poder institucional cercana a la de Alemania y Francia. El último día de ese mismo año se produjo además un hito simbólico y material: la sustitución de la peseta por el euro, en un contexto de crecimiento sostenido del PIB que permitía alcanzar la convergencia largamente perseguida.

En paralelo, para entonces ya se había producido una transformación profunda de la presencia española en el Magreb y América Latina. Las relaciones con ambas regiones dejaron de ser principalmente retóricas para adquirir contenido real en los ámbitos diplomático, empresarial, migratorio y de cooperación. Grandes multinacionales españolas de sectores como la banca, las telecomunicaciones, la energía o la construcción se habían convertido en actores internacionales de referencia. A comienzos del siglo XXI también se intensificó de forma notable la inmigración, impulsada por la búsqueda de oportunidades en una España en plena bonanza económica.

Este ciclo de éxito exterior se completó con una proyección internacional creciente en otros ámbitos. Las fuerzas armadas españolas participaban en misiones en el exterior -especialmente en los Balcanes-, se producían avances en la ayuda oficial al desarrollo y se expandía la proyección cultural. En este terreno destacaba el auge del español como lengua global, ya consolidada como la segunda en comunicación internacional, así como el prestigio internacional de sus creadores en el cine, la literatura o el diseño. Todo ello, unido a la consolidación democrática y a la modernización económica, configuró en el cambio de milenio una imagen internacional muy positiva de España como país exitoso y plenamente integrado.

Sin embargo, 2001 marcó también un punto de inflexión. Los atentados del 11 de septiembre en EEUU alteraron profundamente el panorama internacional, desplazando las prioridades hacia la lucha contra el terrorismo y la seguridad. En ese contexto, la política exterior española giró su foco hacia Washington y Londres, lo que condujo a la implicación en la impopular guerra de Irak. Esa decisión provocó la ruptura de consensos internos y una relativa “deseuropeización” de la política exterior que se mantuvo pese al relevo de color político en la presidencia del gobierno. Al final, la crisis del euro puso de manifiesto que la influencia y la imagen internacional de España eran menos sólidas de lo que se había percibido en 2001.

1.2. Horizonte 2050

De cara a 2050, las previsiones sobre la influencia exterior de España parten de la premisa de una fuerte europeización. En un contexto internacional dominado por la rivalidad entre grandes potencias, la UE tenderá a reforzarse como actor global, con mayores competencias en seguridad y defensa. Para entonces, la UE contará con más de 35 miembros, pero España se mantendrá entre los cinco grandes, junto a un Reino Unido previsiblemente reintegrado mediante una estrecha asociación. El tamaño relativo de España y su elevada capacidad de coalición le permitirán influir de manera significativa en la agenda exterior europea.

En materia de seguridad, la UE dispondrá de una defensa propia basada en cooperación estructurada permanente y capaz de disuadir a Rusia. Aunque otros Estados miembros liderarán el impulso estratégico, España contribuirá de acuerdo con su peso, aportando capacidades militares relevantes. En el ámbito económico y de la autonomía estratégica, su influencia será mayor, aunque su poder exterior derivará principalmente de su utilidad en los grandes vectores estratégicos europeos -interconexiones, vecindad sur, migraciones, tecnología, contraterrorismo o resiliencia climática- más que de una ambición autónoma. Gracias a esa posición, España seguirá siendo una potencia media en el Mediterráneo y el espacio iberoamericano, actuando como puente entre la UE y regiones que buscan evitar la rivalidad entre China y Estados Unidos. Su imagen internacional continuará siendo positiva, apoyada en su estabilidad democrática y en un poder blando cada vez más sofisticado basado en la lengua y la cultura.

2. Seguridad

2.1. Retrospectiva 2001

Desde comienzos del siglo XXI, el entorno de seguridad internacional ha experimentado una transformación profunda que desborda los marcos estratégicos vigentes en 2001. En una primera fase, la principal amenaza percibida fue el terrorismo global, entendido fundamentalmente como terrorismo yihadista vinculado directa o indirectamente a las redes de Al Qaeda y, posteriormente, del Estado Islámico. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron un punto de inflexión a escala global y situaron esta amenaza en el centro de las agendas de seguridad. En el caso español, los atentados del 11 de marzo de 2004 evidenciaron de forma dramática la capacidad de estas redes para actuar en territorio europeo y subrayaron la necesidad de comprender mejor sus dinámicas de radicalización, organización y adaptación.

A lo largo de los 25 años posteriores, el terrorismo yihadista ha demostrado una notable capacidad de transformación. Ha sabido adaptarse a los cambios del contexto internacional, a la evolución de los conflictos regionales y al uso de nuevas tecnologías, manteniéndose activo pese a la presión policial y militar sostenida y a la derrota territorial del Califato. Paralelamente, a partir de la segunda mitad de los años 2000 fueron emergiendo nuevas dimensiones estratégicas apenas presentes en 2001. La ciberseguridad, la seguridad económica, la protección de infraestructuras críticas, la gestión de la desinformación y, más recientemente, la competencia en el dominio espacial amplió de forma significativa el espectro de riesgos. Para España, este proceso implicó la necesidad de actualizar marcos institucionales y capacidades operativas frente a amenazas que ya no eran exclusivamente militares ni tradicionales.

Finalmente, la anexión rusa de Crimea en 2014 y la invasión a gran escala de Ucrania en 2022 supusieron un giro estratégico adicional, devolviendo la atención a la defensa territorial y al resurgimiento de la competencia entre grandes potencias. Todo ello se ha visto agravado por el debilitamiento de los foros multilaterales y la menor capacidad de instituciones como la UE, la OTAN y las Naciones Unidas para gestionar crisis y sostener la estabilidad internacional.

2.2. Horizonte 2050

De cara a 2050, el panorama de seguridad será previsiblemente más complejo, interconectado y competitivo. La transformación tecnológica, con especial relevancia de la inteligencia artificial, la automatización avanzada, los sistemas autónomos y los entornos digitales inmersivos, alterará la

naturaleza de los conflictos y obligará a los Estados a adaptar sus estructuras de defensa y seguridad. La ciberseguridad, la protección del espacio digital y la seguridad del dominio espacial se convertirán en ámbitos prioritarios, en un contexto en el que satélites, sensores y capacidades orbitales desempeñarán un papel central tanto en operaciones militares como civiles.

España, al igual que el resto de Europa, deberá afrontar un entorno estratégico caracterizado por la convergencia de amenazas tradicionales y no tradicionales, con potencias revisionistas más asertivas, riesgos tecnológicos de amplio espectro y una creciente competencia entre Estados. La resiliencia de las infraestructuras críticas, la defensa del territorio, la sostenibilidad industrial y la capacidad de respuesta frente a ataques híbridos serán elementos centrales de la seguridad nacional.

En este marco, el fenómeno del yihadismo seguirá evolucionando y adaptándose. La aparición de nuevos conflictos o crisis susceptibles de ser instrumentalizados por grupos yihadistas podrá reforzar sus narrativas y atraer apoyos, desplazando sus centros de gravedad entre Oriente Medio, el Sahel, Asia Central u otras regiones con vacíos de poder. Es previsible también una mayor institucionalización del yihadismo en determinados escenarios, así como su hibridación con otras ideologías extremistas, con dinámicas de criminalidad organizada y con estrategias de desinformación promovidas por actores estatales.

Los avances tecnológicos jugarán un papel clave en esta evolución. La adopción de inteligencia artificial generativa, entornos digitales inmersivos, biometría sintética o sistemas automatizados puede facilitar nuevas tácticas de propaganda, captación y ocultación. Al mismo tiempo, España deberá prestar atención al auge de otras formas de extremismo violento, en particular de extrema derecha. Comprender estas dinámicas será esencial para anticipar riesgos y reforzar la resiliencia institucional y social en un entorno marcado por la volatilidad y la competencia estratégica.

3. Economía y tecnología

3.1. Retrospectiva 2001

En el año 2001 la economía mundial crecía a gran velocidad (en el entorno del 4,5%) alimentada por los rápidos avances en la integración comercial y financiera y la expansión de las cadenas de suministro globales. Era un periodo de optimismo generalizado por la rápida convergencia entre las economías avanzadas y emergentes en un contexto de hegemonía de las ideas económicas liberales y de instituciones multilaterales fuertes. Fue además el año en que China ingresó en la Organización Mundial de Comercio (OMC), y desde Washington y Bruselas todavía se esperaba que su modelo convergiera con el de Occidente.

La globalización se percibía como un juego de suma positiva y no se hablaba de la seguridad económica ni de los riesgos de que la interdependencia comercial, energética, financiera o tecnológica pudiera ser utilizada como arma arrojadiza. La economía española vivía un momento dulce: fue capaz de sortear la desaceleración global que se produjo en 2001, acababa de integrarse en el euro y exhibía un crecimiento y unas cuentas públicas en acelerado proceso de saneamiento. Pero parte de este crecimiento venía alimentado por una burbuja inmobiliaria que estallaría tras la crisis financiera global de 2008 y forzaría a duros ajustes y reformas.

3.2. Horizonte 2050

La economía mundial en 2050 habrá casi duplicado su tamaño en relación con el actual, superando ampliamente los 200 billones de euros. Además, será más multipolar porque la adopción de nuevas tecnologías por parte de los mercados emergentes hará que los países más poblados tengan economías cada vez más grandes. Según la mayoría de las estimaciones, EEUU y China seguirán siendo las mayores economías del mundo, pero India estará en tercer lugar, compitiendo con la Unión Europea. A continuación, y a cierta distancia, se situarán Indonesia, Brasil y otros países emergentes. Japón habrá caído a la octava posición y España tendrá problemas para entrar en el top 20.

La UE será un polo económico relevante sólo si ha podido llevar adelante una integración más profunda de su mercado interior y ha conseguido que empresas y administraciones públicas integren las nuevas tecnologías, con las consiguientes ganancias de productividad. EEUU y China se habrán desacoplado en materia tecnológica y su rivalidad seguirá siendo el eje central de la competencia entre grandes potencias. Además, los elementos geoeconómicos y de seguridad seguirán ocupando un papel primordial en la política exterior de los estados en un contexto de pérdida de peso de las instituciones de cooperación multilateral. Las nuevas tecnologías habrán tenido un impacto relevante en el empleo, con mejoras de productividad y destrucción de empleo en algunos sectores y creación en otros. El cambio climático habrá avanzado, generando crisis migratorias frecuentes e inestabilidad política en países en desarrollo. Finalmente, al acercarse el fin de la generación del baby boom, el problema de la sostenibilidad de las pensiones comenzará a moderarse en los países europeos, aunque todavía no lo suficiente como para liberar amplios recursos para otro tipo de gastos e inversiones públicas.

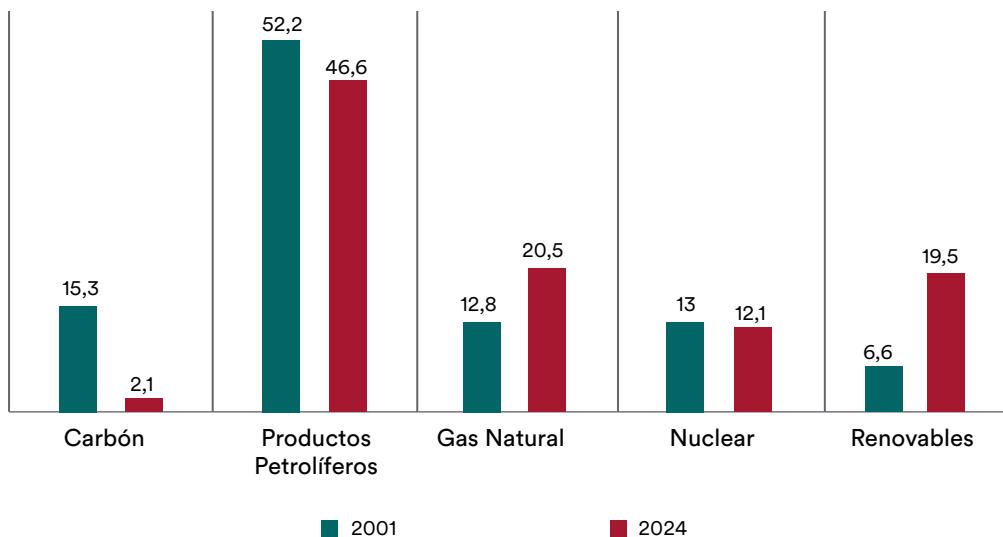
4. Energía y clima

4.1. Retrospectiva 2001

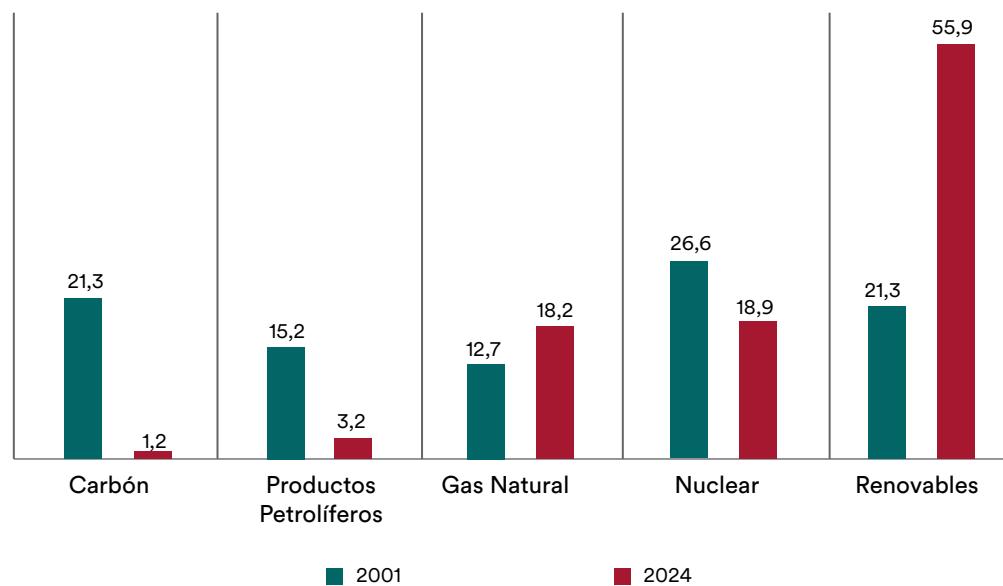
El panorama energético español de 2001 era muy distinto al actual. Más del 80% del consumo nacional procedía de combustibles fósiles, con el petróleo importado como eje central de la matriz energética y como prioridad de la estrategia de seguridad de suministro. El carbón, hoy prácticamente desaparecido del *mix*, mantenía entonces un peso relevante pese al rápido declive de la producción minera tras su máximo en los años 80. El gas natural comenzaba a ganar protagonismo gracias al gasoducto Magreb Europa, inaugurado en 1996, que complementaba las plantas regasificadoras de Barcelona, Huelva y Cartagena y permitió una expansión acelerada de su consumo en hogares, industria y generación eléctrica. Los precios energéticos también diferían de forma sustancial: en 2001 el barril de Brent rondaba los 25 dólares y el gas natural costaba aproximadamente un tercio de su precio actual. La energía nuclear desempeñaba un papel similar al presente, aunque estaban operativos los reactores de Zorita y Garoña.

La transformación más profunda se ha producido en la generación eléctrica. En 2001 los combustibles fósiles representaban el 49,2% de la producción, frente al 22,6% en 2024, mientras que las renovables han pasado del 21,3% a casi el sesenta por ciento. España ya era pionera en energía eólica, aunque la solar aún no había alcanzado madurez comercial. Esta evolución se refleja también en las emisiones. En 2001 España emitía 380.596 kt de CO₂ equivalente, frente a 268.520 kt en 2024. Aunque las emisiones del sector energético crecieron un 4,3% entre 1990 y 2022, los procesos industriales las redujeron de forma significativa.

Paralelamente, se fue consolidando una gobernanza climática temprana, con la Directiva Marco del Agua, la creación de la Oficina Española de Cambio Climático y, posteriormente, el Plan Nacional de Adaptación, el compromiso con el Acuerdo de París y el Marco Estratégico de Energía y Clima, culminado con la Ley de Cambio Climático y Transición Energética y el objetivo de neutralidad climática antes de 2050.

Figura 18. Consumo de energía primaria en España, 2001 y 2024 (%)

Fuente: Dirección General de Política Energética y Minas (2001) y Ministerio para la Transición Ecológica (2024).

Figura 19. Generación eléctrica en España, 2001 y 2024 (%)

Fuente: Dirección General de Política Energética y Minas (2001), Ministerio para la Transición Ecológica (2024) y REE

4.2. Horizonte 2050

Si España no refuerza su gobernanza climática, los peores escenarios proyectan un aumento medio de las temperaturas de 2°C-3°C para 2050. Los límites de la adaptación podrían exponer al país a riesgos como la reducción de recursos hídricos, el avance de la desertificación, pérdidas de productividad agrícola y ganadera, y elevados riesgos para la salud,

entre otros. La disponibilidad de agua podría disminuir en una media del 24%, con importantes diferencias regionales: un 12% en el norte y oeste de la península, y hasta un 40% en el suroeste. Esta menor disponibilidad coincidirá con una mayor demanda derivada del aumento de temperaturas y podría suponer que en 2050 unos 27 millones de personas vivan en regiones con escasez hídrica.

En cambio, si se cumple la Ley de Cambio Climático y Transición Energética española –alineada con la Ley Europea del Clima–, antes de 2050 se habrán alcanzado las emisiones netas nulas y una mayor resiliencia hídrica. La geopolítica de la energía también habrá cambiado por completo: España alcanzará una elevada autosuficiencia y, probablemente, se convertirá en exportador neto de electricidad e hidrógeno renovables, formando parte de una gran red paneuromediterránea en que España se perfilará como un nodo central.

Las relaciones energéticas serán más simétricas, superando los roles tradicionales de importador y exportador propios de la interdependencia fósil para dar paso a una comunidad de prosumidores conectados en red y beneficiados por la integración renovable. Las redes de hidrógeno sustituirán a los gasoductos, vinculando los recursos renovables del norte de África con la industria centroeuropea y consolidando a España como nuevo polo industrial descarbonizado.

5. Globalización, desarrollo y gobernanza

5.1. Retrospectiva 2001

Desde los años 90 y, en particular, durante la primera década del siglo XXI, España protagonizó una de las internacionalizaciones más dinámicas de Europa. Su presencia global aumentó de forma notable hasta la Gran Recesión de 2008, que marcó un punto de inflexión. La crisis financiera supuso una pérdida de presencia exterior en términos absolutos y coincidió con la aceleración del auge asiático. Pese a ello, España logró mantener su posición en el Índice Elcano de Presencia Global, reflejo de una capacidad de resiliencia relativa en un entorno internacional cada vez más competitivo. Tras el fuerte impacto de la pandemia, que afectó especialmente a pilares tradicionales de su proyección como el turismo y las migraciones, la presencia global española volvió a crecer con vigor, situándose por encima tanto del promedio mundial como de otras potencias europeas.

Este desempeño histórico no puede entenderse sin la pertenencia a la UE, que absorbe y condiciona gran parte de la proyección exterior española y define sus prioridades de acción internacional. Durante décadas, España ha

actuado más como “*policy taker*” que como “*policy maker*”, adoptando de manera acrítica consensos internacionales y europeos, particularmente en materia de cooperación al desarrollo. El país asumió sin grandes debates internos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la agenda de eficacia de la ayuda y los sucesivos consensos europeos, a pesar de ser un donante de tamaño medio relevante.

Sin embargo, en los últimos años se observa un cambio de tendencia. La atención creciente a la dimensión europea de la cooperación española, reflejada en la nueva Ley de Cooperación y en la mayor proactividad durante la presidencia española del Consejo de la UE en 2023, ha elevado su perfil político y técnico. Este giro se extiende más allá de Europa, como demuestra la organización de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4) en 2025, en un momento crítico marcado por recortes globales de la ayuda, la creciente presión de la deuda en el sur global y un desplazamiento de prioridades hacia agendas securitarias. Con este paso, España se sitúa como campeón en áreas como la salud global y comienza a dotarse de capacidades propias para convertirse en “*policy maker*” en el medio plazo. Falta comprobar si la reciente reforma del sistema de cooperación ha creado instituciones capaces de sostener este mayor liderazgo.

5.2. Horizonte 2050

El refuerzo reciente del perfil internacional de España abre oportunidades para consolidar un papel más influyente en el sistema multilateral hacia 2050, especialmente mediante alianzas con países del sur global. La celebración de la FfD4 en un país europeo que se percibe como “el norte más al sur y el sur más al norte” proyecta la imagen de un actor adaptable a un mundo multipléxico y capaz de tender puentes entre bloques geopolíticos.

Sin embargo, la evolución futura del proceso de globalización es incierta. Las proyecciones de población y producción, estrechamente vinculadas a la presencia exterior de los países, apuntan a un incremento del protagonismo asiático y a la consolidación de India como motor de crecimiento. África también gana peso potencial, impulsada por sociedades jóvenes en transición demográfica y política. En este contexto, España deberá navegar entre dos escenarios posibles: un multilateralismo renovado que atienda los retos globales compartidos o una fragmentación creciente organizada en bloques regionales. Su capacidad para actuar como puente, aprovechar su anclaje europeo y fortalecer sus propias instituciones determinará en buena medida su posición internacional en 2050.

6. China-EEUU, relación transatlántica y Asia

6.1. Retrospectiva 2001

En 2001, España y el conjunto de la comunidad euroatlántica se movían todavía en un contexto de clara hegemonía estadounidense y de confianza en la resiliencia del orden liberal internacional. Predominaba en Occidente la idea de que la integración de China en dicho orden –simbolizada por el entusiasmo ante su entrada en la OMC– favorecería su apertura económica y, a medio plazo, su convergencia normativa. Además, Pekín fue considerado un socio útil de Washington en la lucha contra el terrorismo transnacional desencadenada tras los atentados del 11-S.

En ese marco, la relación entre España y EEUU atravesaba una fase de transición estratégica. El final de la Guerra Fría había redefinido el papel de ambos en el sistema internacional, mientras que la consolidación democrática y la plena integración europea de España –culminada con su entrada en el euro en 2001– reforzaban su alineamiento atlántico. Washington veía a Madrid como aliado fiable en la OTAN y socio emergente en el Mediterráneo, aunque no prioritario frente a las grandes potencias europeas. Tras el 11-S, la “guerra global contra el terrorismo” abrió una etapa de intensa cooperación antiterrorista y militar que culminaría en el apoyo del gobierno de Aznar a la intervención en Irak y el envío de tropas a Afganistán, en una relación asimétrica y objeto de un fuerte debate interno.

En paralelo, durante el segundo gobierno de José María Aznar se aprobó el Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002, destinado a mejorar su presencia en la región. Este documento respondía a la voluntad política de estrechar vínculos con Asia, especialmente con economías de gran potencial como China, superando barreras de distancia y desconocimiento y promoviendo una mayor implicación del empresariado español.

6.2. Horizonte 2050

En 2050, la posición de España y la comunidad euroatlántica se define en un contexto internacional claramente más multipolar. China no ha logrado, ni parece encaminada a lograr, una hegemonía global comparable a la de EEUU tras el final de la Guerra Fría, lo que atenúa la competencia estratégica estructural entre ambos. La experiencia acumulada muestra, además, que el modelo de Partido-Estado del PCCh es difícilmente exportable y el propio sistema político chino, en teoría comunista, se ha vuelto más plural, impulsado por una ciudadanía cada vez más exigente en materia de libertades civiles y derechos políticos.

En este marco, la UE ha profundizado en su integración política, de seguridad y económica, y ha consolidado una autonomía estratégica funcional para proteger mejor la seguridad de sus ciudadanos, su bienestar socioeconómico y sus valores democráticos. España se sitúa como uno de los países relevantes de este proceso, contribuyendo a una política exterior europea más diversificada y orientada hacia el sur global.

En este entorno geopolítico más fragmentado, Washington sigue siendo un aliado fundamental de España, pero con un menor peso específico que el actual, mientras que España actúa como socio europeo clave en la seguridad euroatlántica –mediante su papel en la OTAN y la relevancia de las bases de Rota y Morón–, en la estabilidad del Mediterráneo y el Sahel, y en la agenda tecnológica y energética. Persisten obstáculos en la relación bilateral como episodios de tensión comercial, diferencias sobre China, migración y América Latina, y reservas de la opinión pública española ante determinadas políticas estadounidenses.

7. Europa

7.1. Retrospectiva 2001

La UE, aún compuesta por 15 Estados miembros en 2001, centraba sus debates sobre la inminente gran ampliación hacia el este y en las implicaciones presupuestarias que eso tendría para la PAC y la Política de Cohesión; una cuestión especialmente importante para España, por ser receptora neta de fondos estructurales. Aun así, se encontraba en una posición fuerte pues el Tratado de Niza había concluido con éxito, reforzando el peso español en el Consejo. Además, el país formaba parte del grupo inicial de Estados miembros que adoptarían el euro, cuya entrada en circulación estaba prevista para el 1 de enero de 2002. Este hito simbolizaba el éxito del proceso de convergencia económica y política emprendido desde la adhesión a la Comunidad Europea en 1986.

La UE era ya consciente de su menor peso competitivo frente a otras potencias económicas globales, sobre todo ante la incipiente revolución tecnológica, por lo que adoptó la Agenda de Lisboa. Se trataba de una iniciativa impulsada por el presidente José María Aznar y el primer ministro británico Tony Blair para que la UE tuviese una economía más dinámica, pero la falta de instrumentos vinculantes y de voluntad política suficiente provocó que no alcanzara los resultados esperados. A finales de 2001, dos hechos marcaron el futuro del proyecto europeo. Por un lado, el 11-S, que generó tensiones dentro de la UE al definir el apoyo a EEUU en su respuesta al atentado, pero también permitió el refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia, una de las demandas históricas españolas. Por otro lado,

la adopción de la Declaración Laeken, que abrió un proceso de reforma, que culminaría, tras el fracaso del Tratado Constitucional, en el Tratado de Lisboa en 2009, la última gran reforma de los tratados europeos.

Para España, una vez logrados sus objetivos de convergencia política y económica, 2001 marca el inicio de una década de deseuropeización en las dos dimensiones. Por lo que hace a la política, se reorientará hacia referentes atlantistas más que al núcleo continental, como se evidenció en la negociación del Tratado Constitucional y, sobre todo, en la guerra de Irak. En cuanto al crecimiento, y sin el acicate de reformas impuestas desde Bruselas que mejorasen la productividad –como sí había tenido desde los años 80 hasta 2000–, se pasó a un modelo alimentado por la fuerte demanda interna sobre base inmobiliaria, que fue generando endeudamiento e inflación hasta que la burbuja estalló, en 2008, y el país tuvo que despertar amargamente para gestionar en 2010 una crisis de deuda pública.

7.2. Horizonte 2050

De cara al horizonte de 2050, se prevé que la UE se haya ampliado nuevamente, incorporando a los Balcanes Occidentales, así como a Moldavia y posiblemente Ucrania. También es plausible que un mayor distanciamiento estratégico de EEUU haya favorecido la adhesión de países como Islandia y Noruega, mientras que el Reino Unido mantendría un estatus especial de asociación. Para entonces, la guerra en Ucrania debería haberse resuelto, con un país reconstruido gracias al apoyo europeo y con una política de defensa común más sólida, orientada a la disuasión frente a Rusia.

En un contexto internacional más volátil y multipolar, la UE mantendría su carácter normativo y su defensa del multilateralismo, especialmente ante desafíos globales como el cambio climático. Aunque el europeísmo no domine plenamente la política europea y fuerzas euroescépticas participen en la gobernanza, ello no implicaría la desintegración del proyecto. España seguirá siendo uno de los Estados más europeístas, con el reto de evitar una posición periférica en una UE ampliada de nuevo al este y de asegurar que el proceso de integración cuente con recursos suficientes para afrontar nuevos desafíos.

8. Vecindad

8.1. Retrospectiva 2001

En 2001, el entorno inmediato a Europa era sustancialmente distinto al actual. Aún no existía la Política Europea de Vecindad (PEV), que se diseñó dos años después con un doble objetivo: extender ciertos elementos del

proceso de integración a las exrepúblicas soviéticas del continente y, al mismo tiempo, disuadirlas de aspirar a una adhesión plena a la UE, que a priori se limitaba a las tres repúblicas bálticas. Posteriormente, a instancias de los Estados miembros del sur –entre ellos España–, la PEV se amplió para incluir también a los vecinos del Mediterráneo meridional, desde Marruecos hasta Siria, incluyendo así a Israel y Palestina, que atravesaban un clima constructivo tras la Cumbre de Camp David de 2000, que había rozado el acuerdo de paz.

En ese contexto menos desabrido que hoy, las relaciones con Rusia eran considerablemente menos tensas. Vladímir Putin acababa de llegar a la presidencia y la UE negociaba con Moscú una asociación estratégica. Rusia era percibida como un régimen parcialmente democrático, interesado en estrechar lazos económicos, especialmente como proveedor energético, y que no descartaba unirse a largo plazo a la UE y a la OMC. Ese frágil optimismo se extendía a los Balcanes, pues en 2001 finalizaba una década de terribles guerras en la antigua Yugoslavia y se inauguraba un nuevo régimen en Serbia tras la caída de Slobodan Milošević.

El Magreb también atravesaba un momento de esperanza. El enviado especial de la ONU para el Sáhara Occidental, James Baker, presentó en 2001 y 2003 dos planes de resolución del conflicto. Su éxito habría mejorado significativamente las relaciones entre Marruecos y Argelia, pero ambos fracasaron: el primero fue rechazado por el Frente Polisario por contemplar una autonomía indefinida, y el segundo por Marruecos al incluir un referéndum de autodeterminación. Este doble rechazo marcó el último intento serio de una solución negociada. De todos modos, ese periodo de distensión regional y paz se vio truncado por los atentados del 11 de septiembre de 2001, que inauguraron la “guerra contra el terrorismo” y condujeron a las intervenciones de EEUU y sus aliados más cercanos en Afganistán e Irak. España, bajo el gobierno de José María Aznar, se alineó firmemente con la estrategia estadounidense.

En África, los primeros años de la década de 2000 estuvieron marcados por profundas crisis y transformaciones. África austral sufría con especial intensidad la pandemia del VIH, mientras que la Segunda Guerra del Congo –el conflicto más mortífero desde 1945– seguía activa. Al mismo tiempo, algunos países como Mozambique, Uganda y Tanzania mostraban avances económicos, en contraste con la fragilidad persistente de los Estados afectados por conflictos. En este contexto, la Organización para la Unidad Africana se transformó en 2002 en la Unión Africana, con mayores competencias, y la primera cumbre África-UE en El Cairo (2000) abrió un diálogo birregional estructurado.

8.2. Horizonte 2050

De cara a 2050, Rusia seguirá siendo una potencia relevante, pero en declive demográfico y con una economía limitada, basada en los recursos

naturales y la industria de defensa. Su giro hacia Asia, iniciado en 2022, estará consolidado, y se considerará colíder del llamado sur global junto a China y la India. Aunque no se restablecerán plenamente las relaciones con la UE tras la guerra en Ucrania, sí se recuperará la estabilidad estratégica con EEUU. El aparato del Estado conservará una fuerte capacidad coercitiva, priorizando el control interno, la preparación militar y la orientación a la rivalidad. Paralelamente, la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales y de la vecindad oriental se habrán integrado en la UE, lo que implicará previamente la democratización de Bielorrusia o el reconocimiento de Kosovo por Serbia y España.

En Oriente Medio y el norte de África, se prevé un mayor control israelí sobre los territorios palestinos, con crecientes tensiones internas en Israel. Irán podría afrontar un agravamiento de su crisis estructural, incluso un eventual colapso. En el Sáhara Occidental, el paso del tiempo favorecerá a Marruecos y a la consolidación de su posición, en un marco de relaciones hispano-marroquíes con altibajos, pero donde se seguirá imponiendo el pragmatismo.

Finalmente, África será uno de los grandes protagonistas del sistema internacional en 2050. Con una población cercana a los 2.500 millones de habitantes y casi la mitad de los jóvenes del mundo, el continente multiplicará su peso económico y político. Aunque persistirán desigualdades y focos de inestabilidad, su creciente influencia reducirá la asimetría en las relaciones euroafricanas y reforzará su papel en la gobernanza global.

9. América Latina

9.1. Retrospectiva 2001

A fines del siglo XX la presencia de España, política y empresarial era un hecho en América Latina. La llegada de Hugo Chávez todavía no expresaba la fragmentación posterior que caracterizaría a la región y que tanto dificultaría a la diplomacia española tener una estrategia de conjunto para toda la zona. A esto se suma el buen momento de las Cumbres Iberoamericanas que tenían en el Rey Juan Carlos I y en Fidel Castro a dos grandes animadores.

En ese entonces, salvo Cuba, que dividía a la sociedad española entre los partidarios y los enemigos de la Revolución, ningún otro tema de la agenda latinoamericana era parte de la política interna, lo que favorecía que la política hacia América Latina emergiera como una política de Estado. El bipartidismo entonces dominante en España también contribuía a este propósito.

La inversión española en América Latina, que vivía un periodo de bonanza (2003-2013) muy diferente al actual de estancamiento, pasaba por un gran momento y tanto el PP como el PSOE miraban con atención a la región y cuidaban la relación con sus partidos afines. Esto último favorecido por la proximidad con las transiciones a la democracia y el recuerdo, todavía fresco del rol de España en las mismas. La migración latinoamericana comenzó a despuntar, permitiendo el asentamiento en nuestro país de centenares de miles de latinoamericanos. El gobierno, por su parte, marcaba una presencia importante, vía visitas de ministros y secretarios de Estado, a los diferentes países.

A esto se suma el hecho de que aún no había comenzado el desembarco chino en América Latina, siendo EEUU la única alternativa a la presencia europea. el proyecto de crear un área de libre comercio continental, el ALBA, estaba vigente, era visto más como una oportunidad que como un problema para los intereses españoles.

9.2. Horizonte 2050

Si durante el período 2001-2025 la evolución de la relación entre España y América Latina dependió de los cambios operados en ambas orillas del Atlántico, entre 2026 y 2050 también habrá que estar pendientes de lo que ocurrirá en ambas realidades y no sólo en una de las partes de la relación. En lo que respecta a América Latina, esta se perfila en una posición potencialmente ventajosa, pero condicionada por su capacidad de gestión interna y la resiliencia de sus instituciones.

La creciente competencia geopolítica entre las grandes potencias la convierte en un atractivo socio estratégico y un espacio de influencia, también vinculado a su pertenencia al sur global. EEUU, la UE y China –más otros actores como la India y los países del Golfo– buscarán consolidar o ampliar su presencia económica, tecnológica y política. Para América Latina, esto puede ser una oportunidad para diversificar socios, mejorar infraestructuras y captar inversión, pero también un riesgo de fragmentación si los países no coordinan posiciones ni refuerzan sus propios marcos de gobernanza e integración regional.

La revolución tecnológica –la combinación de inteligencia artificial, datos y chips avanzados– se está convirtiendo en la nueva infraestructura de productividad y, allí donde se despliega a escala, capaz de acelerar de forma sostenida el crecimiento económico. Sumado a las transiciones verde y digital, abren una ventana de oportunidad para una región rica en minerales, biodiversidad y energías renovables. El reordenamiento de las cadenas globales de producción y una todavía favorable estructura demográfica en varios países podría traducirse en más inversión, empleo de calidad y aceleración del crecimiento.

Para la UE será una oportunidad para estrechar los lazos estratégicos, geopolíticos y económicos, con una región fiable y afín, comprometida con un orden multilateral basado en reglas. Por su parte España deberá aprovechar estas tendencias para reforzar su presencia, lo que requerirá un esfuerzo adicional en la intensificación de las relaciones bilaterales con los países más afines, en un sostenido apoyo a la democracia y a sus instituciones, y el fortalecimiento de la comunidad iberoamericana. La presencia de fuertes colonias de migrantes latinoamericanos de segunda y tercera generación, que tendrán una presencia más activa en la vida pública española –incluyendo la política– será una importante palanca para consolidar los lazos entre ambas orillas del Atlántico.

10. Democracia, derechos y género

10.1. Retrospectiva 2001

La calidad de la democracia en el mundo, en Europa y en España hace veinticinco años era superior a la actual, según los rankings comparativos disponibles. Esos índices muestran que las puntuaciones máximas se alcanzaron en los tres niveles hacia 2008 y desde entonces ha habido un deterioro gradual sostenido. 2001 supuso además la culminación de un intenso periodo de expansión global de libertades, bautizado como la “Tercera Ola” por el politólogo Samuel Huntington, que había durado aproximadamente el último cuarto del siglo XX, llevando al fin de muchos regímenes autoritarios en Europa del sur –España incluida–, casi toda América Latina, Europa del Este y países importantes de Asia oriental y África subsahariana. También se vivió entonces un breve periodo de extensión de los derechos humanos, con iniciativas internas –como los procesos de justicia transicional– y en el régimen internacional, que vivió novedades como la doctrina de la responsabilidad de proteger o el establecimiento de la Corte Penal Internacional en 2002.

En 2001, España comenzaba su transformación en país de inmigración. La población extranjera era todavía reducida, el debate público incipiente y el marco normativo estaba orientado a regularizar la llegada de trabajadores en un contexto de fuerte crecimiento económico. En la UE se debatía la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; Schengen acababa de completarse para España y Frontex aún no existía. Los atentados del 11-S marcarían posteriormente un giro securitario global en la percepción de las migraciones. En aquel momento, la inmigración no constituía un eje de polarización política y España desarrollaba de forma gradual la arquitectura administrativa para gestionar un fenómeno que, dos décadas después, se convertiría en estructural.

La igualdad de género tampoco ocupaba en 2001 un lugar central en la política exterior española. Aunque la Conferencia de Beijing de 1995 había supuesto un punto de inflexión, aún no se habían aprobado las leyes que convertirían a España en un referente internacional, como la Ley Orgánica 1/2004 contra la violencia de género o la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad efectiva. En la UE se iniciaba la primera estrategia marco en esta materia (2001-2005), y todavía no existían ni la Comisión parlamentaria específica ni el Instituto Europeo de Igualdad de Género, creado en 2010.

10.2. Horizonte 2050

Aunque no se recuperará la intensidad democratizadora posterior a la Guerra Fría, existe un potencial objetivo para que se produzca una nueva oleada de avances en libertades, impulsada por la expansión educativa y la modernización social, tras la regresión autoritaria de comienzos del siglo XXI. Algunos procesos fallidos de las “Revoluciones de colores” y las “Primaveras árabes” podrían transformarse ahora en transiciones exitosas. La UE seguirá siendo un anclaje de estándares democráticos frente a tendencias iliberales, y España mantendrá un desempeño democrático notable, similar a la media de Europa occidental, aunque marcado por la polarización interna. Los avances en derechos humanos serán más viables en el ámbito interno que en el internacional, gracias a sociedades más dispuestas a defenderlos, pero escasos incentivos para promoverlos multilateralmente.

En 2050, España será más diversa, envejecida y dependiente de la inmigración. La población de origen migrante podría superar el 30%, incluyendo segundas y terceras generaciones plenamente integradas. La escasez estructural de mano de obra afectará a sectores clave como cuidados, sanidad, agricultura sostenible, tecnología y logística. El reto principal no será el volumen de inmigración, sino la prevención de desigualdades intergeneracionales mediante políticas de integración en educación, vivienda, lucha contra la discriminación y cohesión territorial. A escala europea, la supervivencia de Schengen y del sistema común de asilo dependerá de una gestión colectiva y basada en la confianza de la movilidad humana.

En cuanto a la igualdad de género, las proyecciones muestran un progreso insuficiente: sin medidas adicionales, la paridad política tardará décadas en alcanzarse. No obstante, una mayor participación femenina podría generar un fuerte impacto económico positivo en la UE. España y otros países mantendrán previsiblemente su compromiso con la igualdad como pilar democrático, reforzado por una sólida base constitucional, europea y multilateral, pese a un contexto de estancamientos y retrocesos parciales. Aunque el contexto actual no alienta a vislumbrar avances, y más bien informa de un estancamiento y ciertos retrocesos en varios países, también muestra progresos, y una base legislativa sólida en los niveles nacional, europeo y multilateral.

Conclusiones

Como es tradicional en los documentos de la serie “España en el mundo: perspectivas y desafíos”, esta sección de conclusiones se destina a valorar el grado de acierto que tuvo la prognosis realizada por el equipo de investigadores del Real Instituto Elcano en la edición previa. Sin perjuicio del repaso desagregado por los distintos ejes, que se hace a continuación, una primera valoración general apunta a que en el año recién terminado se cumplieron en gran medida las previsiones a corto plazo que aquí se habían formulado; algo que, por otro lado, es la norma desde que se inició este ejercicio anual en 2013.

Lo sucedido en el mundo a lo largo de 2025 confirma, en efecto, la hipótesis central planteada el pasado enero: que con el arranque del nuevo mandato de Donald Trump nos adentraríamos en una fase más acentuada de desorientación y confrontación geopolítica. Por supuesto, muchas de las dinámicas eran previas, pero su regreso a la Casa Blanca ha sido consistente con casi todas ellas y, en buena medida, las ha acelerado: la abierta rivalidad entre China y EEUU, la generación de obstáculos al libre comercio, la pérdida de relevancia de los foros multilaterales de gobernanza, las perspectivas inquietantes de la larga guerra en Ucrania y otros escenarios convulsos (Oriente Medio, Venezuela), la erosión democrática y de derechos generalizada o, en fin, el estancamiento estratégico en el seno de la misma UE.

La posición internacional de España tampoco mejoró, aunque en ese panorama dominado por las malas noticias, haber evitado que se deteriorase puede considerarse un relativo éxito. Para mayor detalle, repasemos ahora cómo se comportó la prospectiva Elcano en las 10 secciones temáticas concretas. En cada una de ellas el juicio considera tanto la evolución del contexto internacional como los resultados de la acción exterior española.

En el eje de **Globalización, desarrollo y gobernanza** se confirmó el pronóstico de un retroceso en el multilateralismo y la integración económica mundial, tal vez algo más intenso del esperado. Se cumplió además la tendencia anunciada, aparentemente contradictoria, de que no habría caída en el volumen total de intercambio de bienes o de servicios, pese al auge del proteccionismo, el mayor énfasis en la seguridad económica o la pérdida de peso de la OMC. Como apuntan los últimos resultados del Índice Elcano de Presencia Global, la globalización no ha muerto, pero ha cambiado: es más “dura”, menos homogénea y los flujos, que siguen siendo intensos, están ahora más fragmentados regionalmente. En cuanto a los objetivos de desarrollo, la Agenda 2030 también siguió erosionándose por falta de recursos y liderazgo político.

En un mundo donde Asia sigue ganando cuota de presencia, EEUU estaría batiéndose en retirada a un ritmo más acelerado del inicialmente previsto, tal y como muestran las medidas arancelarias o el trascendental cierre de la agencia USAID. La UE ha tratado de adaptarse al nuevo panorama empujando la autonomía estratégica o dando mayor orientación geoeconómica a su iniciativa de desarrollo *Global Gateway*. España, por su parte, no tuvo un mal año pues su sólido crecimiento impulsó un aumento de proyección exterior abarcando desde la dimensión económica a la de flujo de personas. También disfrutó de cierto protagonismo por acoger la 4^a Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, cuyo impacto fue más allá del valor simbólico sin llegar tampoco a producir avances transformadores.

En **Seguridad**, lo ocurrido en 2025 también corroboró el planteamiento del documento. La guerra en Ucrania se adentró en una suerte de punto muerto donde el frente de batalla apenas cambia y no avanzan las negociaciones. El apoyo estadounidense ha disminuido, sin llegar a la retirada completa. En ese contexto de incertidumbre, alimentado por violaciones rusas del espacio aéreo y otras provocaciones, los europeos han seguido apoyando a Kyiv y están aumentando aceleradamente sus presupuestos de defensa, en parte para convencer a Washington de que no abandone al continente o, al menos, lo haga gradualmente. Desde luego, la incertidumbre sobre la fiabilidad del vínculo transatlántico es ahora mayor de lo que se preveía hace un año. España, que partía del gasto militar relativo más bajo de toda la OTAN, se sumó al esfuerzo colectivo y superó el umbral del 2% del PIB, acordado 11 años antes. No obstante, rechazó el fuerte incremento ulterior exigido por Trump y aceptado por los demás aliados, poniendo el énfasis en el volumen total (donde ocuparía el 8º lugar entre los 31 miembros), las capacidades y su despliegue exterior.

En el flanco sur, continuó la inestabilidad del Sahel, donde resurgen conflictos y se expanden los grupos armados, incluyendo compañías paramilitares rusas, que agravan los riesgos para la seguridad europea. Aun así, la persistente amenaza yihadista siguió contenida y no hubo escalada terrorista en Europa. En Oriente Medio, EEUU mantuvo su apoyo a Israel en los ataques a Irán y actores asociados, pero lo hizo evitando una escalada regional y presionando para que se pusiera fin, o al menos pausa, al durísimo castigo sobre Gaza que tanto rechazo ha causado en España.

En **Energía y clima** el resultado observado fue también el escenario base. La COP30 en la brasileña Belém se saldó con algunos avances, que fueron insuficientes en financiación, deforestación o abandono de combustibles fósiles, para cumplir el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5°C. China reforzó su liderazgo en renovables, mientras Trump volvió a sacar a su país del Acuerdo de París, pero sin retirarlo por completo de la gobernanza internacional del clima. Además, la tensión comercial entre las dos potencias dominantes desestabiliza el mercado de materias primas críticas esenciales para la transición energética, lo que añade dificultad a los planes de descarbonización. La UE mantuvo el Pacto Verde, pero se ha enfrentado

a dinámicas internas de oposición en el Parlamento Europeo y en ciertos Estados miembros –entre los que no se encuentra España– que piden ralentizar la ambición regulatoria.

En energía, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, no ha habido problemas de abastecimiento ni se han vivido oscilaciones significativas en los precios de la energía, aunque el elevado riesgo geopolítico asociado a la situación en Oriente Medio y Ucrania sigue presente y, además, se ha añadido la incertidumbre de la política estadounidense hacia Venezuela. La principal noticia energética del año en España fue el apagón del 28 de abril que afectó a toda la red ibérica causando graves dificultades en transporte y telecomunicaciones, y suscitando un debate sobre cómo garantizar la estabilidad de los sistemas eléctricos que tienen una alta proporción de energías renovables variables.

Economía y tecnología es de los pocos ejes donde ha prevalecido una ligera desviación hacia el escenario optimista, al menos por lo que respecta a España, como demuestra que tanto el FMI como la Comisión Europa tuvieran que mejorar a lo largo del año sus previsiones. Las agencias de calificación también le subieron la nota crediticia. El sólido crecimiento del PIB situó el país a la cabeza de Europa, con fuerte demanda interna motivada por la llegada de inmigrantes y el dinamismo del turismo, pero también aumentó la inversión y se registró un buen desempeño del sector exterior. No obstante, no se ejecutaron por completo los fondos de recuperación y desde luego persisten vulnerabilidades estructurales vinculadas a la vivienda, la dependencia energética, la productividad y la innovación. España sigue sin consolidarse como potencia tecnológica media, aunque en 2025 se invirtió en algunas iniciativas digitales y hubo avances regulatorios y de gobernanza.

En el conjunto de la UE, el panorama fue más desigual. Entre los Estados miembros orientales hubo buen desempeño, pero Alemania continúa con dificultades industriales, Francia sufre una fragilidad política que ralentiza las reformas fiscales y laborales necesarias, e Italia, que sí goza de gobierno estable, sigue atrapada en un patrón de bajo crecimiento y deuda elevada. En la dimensión tecnológica, el retraso europeo respecto a EEUU y China se mantuvo inalterado. Asia se consolida como epicentro mundial del dinamismo, aunque la economía estadounidense también se ha comportado bien sin que por ahora se observen grandes impactos negativos de sus propias medidas arancelarias.

En el eje de **Europa**, el año se ha decantado entre el escenario base y el pesimista. Y lo ha hecho en lo relativo a los desarrollos en Bruselas, a la acción exterior común y a la política europea de España. La UE ha adolecido en 2025 de falta de liderazgo político, pese a que arrancaba legislatura para la Comisión y que a principio de año se formó un nuevo gobierno alemán. Las divergencias entre capitales han dificultado el impulso de una agenda común ambiciosa y el muy citado Informe Draghi apenas se ha traducido en reformas concretas de competitividad o gobernanza económica. Tampoco ha habido avances en ampliación y reforma institucional.

En el plano externo, la UE tuvo un año negativo, sobre todo frente a una Administración Trump que ha oscilado entre ningunearla –por ejemplo, en las conversaciones sobre Ucrania– o atacar abiertamente el proceso de integración, como hace la nueva ESN. El deterioro de la relación euroatlántica ha sido peor de lo que se preveía hace un año, incluyendo intentos de injerencia en las dinámicas internas de la UE que han puesto a prueba su cohesión y la capacidad de actuar como un verdadero actor global. Más allá del distanciamiento político, Washington impuso aranceles unilaterales del 15% que la UE prefirió aceptar antes que responder con una guerra comercial que pudiera perjudicar la defensa del continente. A España también le ha ido algo peor de lo esperado en ese contexto reactivo y dominado por la seguridad en el flanco oriental, reduciendo la influencia de Madrid que es hoy menor de lo que le correspondería. En el siempre importante dossier de Gibraltar se alcanzó un acuerdo político con Londres, pero no se pudo culminar la negociación del tratado ni el desmantelamiento de la verja.

En la **Vecindad**, el escenario base ya era negativo y 2025 lo ha confirmado con conflictos que se prolongan sin soluciones políticas sostenibles a la vista. En Ucrania, ni la situación sobre el terreno ni las negociaciones sobre la guerra han sido propicias para el país agredido, que sufre lento avances de Rusia y menor ayuda estadounidense. Los europeos han intentado compensarlo buscando mecanismos alternativos de financiación para sostener el esfuerzo ucraniano. Frente a algunos estados miembros reticentes, España apoyó las distintas opciones sobre la mesa y a final de año la UE decidió emitir deuda pública dejando congelados, pero sin usar, los activos rusos custodiados en Bélgica. Por lo que hace a los Balcanes Occidentales, el año se cerró sin apenas avances en sus candidaturas de adhesión.

En Oriente Medio, Israel lanzó en junio un ataque sorpresa a Irán con respaldo de EEUU y la diplomacia española fue de las pocas europeas que condenó la acción. Pero el episodio que suscitó más reacción internacional y nacional fue la continuación hasta octubre de las duras operaciones militares israelíes en Gaza. El alto el fuego, patrocinado por Trump y apoyado formalmente por España, no ha evitado que sigan los ataques puntuales y una catástrofe humanitaria que la ayuda internacional no puede aliviar. El norte de África siguió siendo fuente de inestabilidad para Europa, pero el Magreb proporcionó noticias relativamente positivas para España: la interlocución con Argelia quedó en parte normalizada mientras que en Marruecos se confirmó la funcionalidad de la relación bilateral actual en las dimensiones económica, migratoria y de seguridad, aunque no tanto en la gestión de las cuestiones territoriales.

En **América Latina** el año estuvo también dominado por la segunda Administración Trump, que adoptó un enfoque de abierta injerencia en los procesos políticos internos, apoyando los candidatos de ideología más cercana. Hubo también una lógica de confrontación estadounidense con algunos gobiernos ideológicamente distantes, con aumento del despliegue

militar en el Caribe, el planteamiento de la anexión del Canal de Panamá y, sobre todo, una intervención unilateral en Venezuela al inicio de 2026 que ha causado profundo impacto en la región. En ese entorno de panorama internacional tenso y alta polarización doméstica se reducen los espacios para la influencia de la diplomacia española. No obstante, se trabajó desde la Secretaría *pro tempore* de la Conferencia Iberoamericana para revitalizar el alicaído sistema iberoamericano ante la próxima cumbre a celebrar en Madrid. También hubo desarrollos positivos que no se podían dar por sentado hace un año –como la relativa mejora de las relaciones con Argentina y México–, combinados con otros que eran más propios del escenario pesimista. Entre estos destaca haber retrasado la aprobación del acuerdo comercial UE-Mercosur, aunque esa decepción no refleja tanto un fracaso de España sino los límites de la ambición europea, desaprovechando la demanda existente en la región que desea alternativas al creciente antagonismo entre las dos grandes potencias.

En el eje de **China-EEUU, relación transatlántica y Asia** se cumplió la previsión que apuntaba igualmente a Trump como principal factor disruptivo del año. El nuevo presidente adoptó una política más agresiva de contención hacia China, intensificando las restricciones tecnológicas y los controles comerciales. Pese a ese aumento de la tensión estratégica, que incluye más presencia militar en el Indo-Pacífico, la rivalidad ha perdido contenido ideológico y han operado la transaccionalidad y mecanismos de desescalada que evitan la ruptura entre las dos grandes potencias. Tampoco se ha producido desacoplamiento entre China y Europa, aunque siguieron las fricciones, especialmente en torno a la sobreproducción industrial china y las medidas proteccionistas de la UE. España, cuya economía ha tardado más en interrelacionarse con Asia y es consciente de que allí continúa estando el principal motor de crecimiento global, ha visibilizado en 2025 una posición ambigua de acercamiento relativo a Pekín, incluyendo una visita de Estado y la defensa en Bruselas de un *de-risking* selectivo.

En cuanto al vínculo transatlántico, el documento anticipó que el regreso de Trump auguraba distanciamiento comercial y de seguridad hacia Europa y problemas específicos para España. Como ya se ha dicho, eso fue lo que ocurrió, aunque el deterioro de la relación con la UE fue mayor del previsto. Así, a los aranceles o las dudas sobre el compromiso estadounidense hacia Ucrania y la defensa del continente, se añadieron episodios muy hostiles como el apoyo a fuerzas euroescépticas, el veto de entrada a un excomisario por haber impulsado determinada regulación o ambiciones territoriales explícitas sobre Groenlandia. También empeoró la relación bilateral Madrid-Washington por el bajo gasto en defensa o el perfil diplomático propio en América Latina y Palestina, pero el deterioro se materializó sólo parcialmente y más en el nivel retórico que en el sustantivo.

En materia de **Democracia, derechos y género** se confirmó el sombrío escenario base, aunque se evitaron derivas todavía más pesimistas. El retroceso democrático y en derechos humanos continuó mientras los escasos avances en igualdad coexistieron con reacciones antifeministas

en muchas regiones. Ese clima y el auge de fuerzas iliberales en los países occidentales erosiona los consensos internacionales de modo que los foros multilaterales sobre derechos y libertades han dejado de promocionar su expansión, conformándose con el mal menor de resistir. La visión securitaria sobre inmigración avanzó en EEUU y, de forma más matizada, también en Europa. España, que se incorporó como miembro del Consejo de Derechos Humanos, no se sumó a esa tendencia y mantuvo un discurso normativo coherente en las crisis humanitarias de Gaza y Ucrania, en materia de defensa de las mujeres y en el ámbito migratorio, con una sociedad menos propensa a los discursos xenófobos. Con todo, la capacidad española para influir en tendencias globales y en una UE escorada ideológicamente resulta limitada. Por otro lado, la creciente polarización interna y desarrollos negativos en corrupción y Estado de derecho afectaron tanto a la calidad del debate político como a la proyección exterior.

Finalizamos estas conclusiones con una mirada al eje transversal de **Influencia e imagen exterior** donde se volvió a cumplir el escenario base: no hubo salto cualitativo adelante de la diplomacia española en 2025, pero tampoco rupturas ni retrocesos significativos. Como se ha dicho, España empeoró su relación bilateral con EEUU y perdió centralidad en Bruselas. En el resto del mundo, por el contrario, se ha logrado aumentar presencia, interlocución y visibilidad en foros multilaterales. Se aprobó una nueva Estrategia de Acción Exterior europeísta, pero que también presume de identidad propia y así ha sido a lo largo del año en asuntos muy relevantes y controvertidos –rearme, Israel, China– donde se ha actuado conforme a prioridades fijadas por el gobierno. No se alcanzaron, sin embargo, otros hitos en los que se invirtió capital político como el funcionamiento efectivo de las aduanas en Ceuta y Melilla o el uso en Bruselas de las lenguas cooficiales. Por fin, la imagen internacional permaneció alta en el nivel de la opinión pública, con alguna penalización reputacional entre las élites de los aliados europeos por la resistencia a gastar más en defensa y, a cambio, mejoras de prestigio en el sur global.

En resumen, la edición anterior de este documento acertó en el grueso de sus pronósticos. Hubo, por supuesto, desarrollos inesperados, pero las predicciones base sirvieron casi siempre como guía sustancial de lo que finalmente se produjo. En cuanto a los escenarios alternativos de signo optimista y pesimista, que también se incluyeron aquí el año pasado bajo la condición de que resultasen verosímiles, lo cierto es que los primeros se materializaron en dosis muy escasas mientras sí que hubo unas cuantas desviaciones en sentido negativo. Ni siquiera mirando a las grandes tendencias socioeconómicas de tipo estructural, 2025 trajo desarrollos positivos que compensasen la adversidad en el ámbito político y coyuntural. Aunque hubo progresos en países concretos –en América Latina y la India– y siguió el ritmo de avances globales en tecnología, educación, acceso a la electricidad, uso de renovables, saneamiento del agua, y cobertura sanitaria, es triste constatar que a nivel mundial se estancó la reducción de la pobreza extrema, empeoró la mortalidad infantil y aumentó la desigualdad, con una creciente brecha digital. Fue también un año récord de emisiones de CO₂ y de retrocesos en la situación de las mujeres.

Nos habría gustado analizar unas perspectivas mundiales mejores y unos desafíos menos arduos para la UE y nuestro país, pero la realidad no lo permitió. Esperamos volver dentro de un año y que, si no acertamos tanto, sea porque ha habido buenas noticias que no fuimos capaces de prever.

*Charles Powell
Director del Real Instituto Elcano*

Autoría

Presentación de **José Juan Ruiz**

Coordinadores del documento: **Ignacio Molina y Pablo del Amo**

Coordinadores y autores de las secciones:

- 1.** Influencia e imagen exterior: **Ignacio Molina, Carmen González Enríquez, Ángel Badillo y Fernando Gijón**
- 2.** Seguridad: **Félix Arteaga, Carola García-Calvo, Luis Simón, Álvaro Vicente, Marta Driessen y Lucía Fernández**
- 3.** Economía y tecnología: **Judith Arnal, Federico Steinberg, Carmen González Enríquez y Darío García de Viedma**
- 4.** Energía y clima: **Gonzalo Escribano, Lara Lázaro, Andrea Briones, Elena López Gunn, Sofía Tirado e Ignacio Urbasos**
- 5.** Globalización, desarrollo y gobernanza: **Iliana Olivié, Manuel Gracia y María Santillán O'Shea**
- 6.** China-EEUU, relación transatlántica y Asia: **Mario Esteban, Carlota García Encina y Cristina de Esperanza Picardo**
- 7.** Europa: **Raquel García Llorente, Miguel Otero Iglesias, Javier Ivars, Ignacio Molina y Paula Oliver**
- 8.** Vecindad: **Pablo del Amo, Mira Milosevich-Juaristi y Marta Driessen**
- 9.** América Latina: **Carlos Malamud, Rogelio Núñez y Ernesto Talvi**
- 10.** Democracia, derechos y género: **Ignacio Molina, María Solanas, Jessica Almqvist, Rut Bermejo, Carmen González Enríquez y José Pablo Martínez**

Los seis frentes críticos para España en 2026: **Ignacio Molina**

Conclusiones de **Charles Powell**

Patronato



Socios protectores



Socios colaboradores



Real Instituto Elcano
Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid (Spain)
www.realinstitutoelcano.org

