

La dimensión europea en la acción exterior española: un análisis comparado de las Estrategias de Acción Exterior

Raquel García Llorente

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

La dimensión europea en la acción exterior española: un análisis comparado de las Estrategias de Acción Exterior

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

ISSN 2255-5293
Depósito Legal: M-8692-2013

Índice

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	9
2 ¿Es necesaria una Estrategia de Acción Exterior?	11
3 La evolución del contexto político y su reflejo en las Estrategias	15
4 Análisis y valoración	27
Conclusiones: ¿"Más Europa"?	39
Bibliografía	41
Autora	44

Resumen ejecutivo

Cuando se cumplen 40 años de la entrada de España al proyecto europeo de integración, el documento analiza la evolución de la dimensión europea en la acción exterior española a partir de las tres Estrategias de Acción Exterior aprobadas desde la entrada en vigor de la Ley de Acción Exterior de 2014: la Estrategia 2015 a 2018, la Estrategia 2021 a 2024 y la Estrategia 2025 a 2028. El objetivo central es valorar hasta qué punto la vocación europeísta ha definido la política exterior española, cómo ha evolucionado en la última década y qué margen existe para mejorar futuras estrategias.

La principal conclusión es que la Unión Europea (UE) constituye un eje estructural y permanente de la acción exterior española. A pesar de los cambios, tanto a nivel doméstico como europeo e internacional, las tres Estrategias mantienen una orientación claramente proeuropea. España sigue concibiendo la pertenencia a la UE no sólo como un instrumento para defender mejor sus intereses, sino también como una prolongación de su identidad nacional y de su propio proyecto de modernización política, económica e institucional. No obstante, el análisis muestra una evolución relevante en el modo de entender esa vocación europeísta.

La Estrategia 2015 a 2018 aparece marcada por las consecuencias de la Gran Recesión y por la necesidad de recuperar credibilidad e influencia en la UE. Su aproximación es notablemente europeísta, con una clara vocación federalista; sin embargo, presenta un tono generalista, normativo y optimista, con escasa capacidad para anticipar algunos de los grandes shocks posteriores, como el Brexit, la presidencia de Donald Trump o el aumento de las fuerzas euroescépticas.

La Estrategia 2021 a 2024 incorpora un contexto internacional más duro, marcado por la pandemia, la crisis del multilateralismo, la competición entre grandes potencias y la creciente importancia de la autonomía estratégica europea. En este escenario, el documento busca adoptar un enfoque más estratégico, a partir de la defensa de una UE más integrada, resiliente y capaz

de actuar como actor global. Aun así, la dimensión europea mantiene un fuerte componente normativo, centrado en la defensa del multilateralismo, los derechos humanos, la cooperación internacional y la integración regional.

Por último, la Estrategia 2025 a 2028 representa el giro más claro hacia un enfoque estratégico, realista y concreto. Por primera vez, la dimensión europea aparece claramente situada en primer plano dentro de la acción exterior española. El documento se alinea con debates centrales de la UE en el ciclo 2024 a 2029, como la autonomía estratégica, la competitividad o la seguridad económica. También muestra una España más asertiva, dispuesta a defender intereses nacionales específicos, especialmente en relación con el Flanco Sur, sin renunciar al compromiso con la seguridad del este de Europa y el apoyo a Ucrania.

El trabajo identifica, sin embargo, varias limitaciones persistentes. Entre ellas, se podría apuntar la tendencia a asumir “más Europa” –dejando de lado la dimensión bilateral de las relaciones con otros socios– como una prioridad automática y sin una distinción más matizada en función de ámbitos y sectores; a la vez, el protagonismo de la UE se difumina entre otras prioridades como la defensa del multilateralismo o los derechos humanos. También se señala el carácter excesivamente amplio de las Estrategias, pues al intentar abarcar todos los ámbitos temáticos y geográficos pierden foco, jerarquía y utilidad operativa.

El documento también subraya que la continuidad en la política europea puede interpretarse de dos formas. Por un lado, refleja una fortaleza: España aparece como un socio fiable, previsible y comprometido con el proyecto europeo. Por otro lado, puede revelar un déficit de adaptación estratégica si no va acompañada de una identificación más precisa de prioridades, intereses, alianzas y costes. En un contexto de politización creciente de los asuntos europeos, avance de fuerzas euroescépticas y deterioro del entorno internacional, España necesitará un europeísmo más sofisticado, menos automático y más orientado a resultados.

Entre las recomendaciones principales, el texto plantea reforzar la participación temprana y activa de los actores relevantes en las Estrategias, incluyendo ministerios, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Cortes Generales, expertos, sociedad civil y sector privado. También propone mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación, lo que permitiría aumentar la rendición de cuentas, consolidar una cultura estratégica más sólida y reforzar el componente prospectivo y analítico. Asimismo, sugiere valorar la elaboración de una estrategia específica sobre la política europea de España, dada la centralidad de la UE para la acción exterior española y el margen de influencia que España tiene dentro del marco europeo.

En conjunto, el análisis concluye que las Estrategias de Acción Exterior han contribuido a dotar de mayor madurez, continuidad y visibilidad a la política exterior –y, en este caso, europea– española. Sin embargo, para maximizar su utilidad, deberán avanzar hacia documentos más selectivos, jerarquizados y prospectivos. España dispone de activos importantes para reforzar su papel en la UE, pero necesita traducir su tradicional europeísmo en una política europea con mayor identidad propia, mayor capacidad de anticipación y una defensa más precisa de sus intereses nacionales.

1. Introducción

En 2014 entró en vigor la Ley de Acción Exterior, que define las Estrategias de Acción Exterior como instrumentos con los que establecer las prioridades y objetivos de la acción exterior española. Desde entonces, se han publicado tres Estrategias de Acción Exterior: para los periodos 2015-2018; 2021-2024; 2025-2028.

En el espacio de tiempo que cubren estos documentos, el contexto internacional en el que se insertan las Estrategias ha vivido un cambio profundo, el proyecto europeo ha hecho frente a desafíos de diferente naturaleza y la propia realidad política española ha experimentado importantes transformaciones. A pesar de ello, la pertenencia a la Unión Europea (UE) siempre se ha mantenido como un vector central de la acción exterior española y como una continuación del propio proyecto nacional.

Cuando se cumplen cuarenta años de la entrada de España a las entonces Comunidades Europeas, el objetivo de este trabajo es analizar hasta qué punto y de qué manera dicha vocación europeísta ha definido la política exterior española y cómo ha evolucionado. La utilización de las Estrategias se justifica por diferentes motivos: la Ley de Acción Exterior las define como una herramienta de planificación y seguimiento de la acción exterior del Estado; por otro lado, se trata de una práctica relativamente institucionalizada, que se ha mantenido a pesar de los diferentes cambios de Gobierno; por último, el conjunto de Estrategias cubre un periodo superior a una década, lo que ofrece una ventana temporal suficiente para extraer conclusiones sobre la acción exterior y europea reciente.

Para ello, este trabajo analiza comparativamente las Estrategias de Acción Exterior correspondientes a los periodos 2015-2018, 2021-2024 y 2025-2028. En primer lugar, se hace un estudio por separado de cada una de las Estrategias, combinando la lectura de los documentos con la evolución del contexto político doméstico y el escenario europeo, e internacional, en el que fueron elaborados. Posteriormente, se realiza un análisis comparado de diferentes variables para identificar momentos de cambio y tendencias de continuidad a lo largo de los diferentes documentos. En último lugar, se hace un balance de este ejercicio de reflexión y se proponen recomendaciones para maximizar el impacto y alcance de futuras Estrategias.

2. ¿Es necesaria una Estrategia de Acción Exterior?

En 2025, el Gobierno español aprobó la Estrategia de Acción Exterior que deberá abarcar hasta 2028. Se trata del tercero de esa naturaleza desde que en 2014 viera la luz la Ley de Acción Exterior, que define la Estrategia como “un instrumento de planificación, seguimiento y coordinación de la Acción Exterior”, necesaria “para definir, promover, desarrollar y defender los intereses de España en el exterior”. La Estrategia de Acción Exterior se trata, por lo tanto, de una práctica política relativamente reciente, pero que ya goza de un cierto grado de institucionalización.

El antecedente de las sucesivas Estrategias de Acción Exterior se encuentra en el Plan Estratégico de Acción Exterior del 2000, impulsado por el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué. A comienzos de siglo, parecía que el propósito que había marcado la acción exterior española –inserción en Europa y en el mundo– había culminado con éxito: España era una democracia consolidada, con una economía y sociedad desarrolladas e internacionalizadas; el país convergía económicamente con el resto de la UE y estaba en la vanguardia del proceso de integración, como demostraba el hecho de que estuviera en la primera oleada de países que adoptaban el euro o que el primer alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común fuera un español. Por lo tanto, la política exterior española necesitaba una renovación (Molina, 2015).

Sin embargo, este impulso no tuvo recorrido. A partir de los 2000, comienza en España un proceso de deseuropeización con el gobierno de José María Aznar, marcado por el acercamiento a EEUU y el alejamiento del eje franco-alemán, materializado en la intervención en Irak en 2003, además del bloqueo al proyecto de Tratado Constitucional en la UE. En 2004, su sucesor, José Luis Rodríguez Zapatero, buscó recuperar las alianzas con Francia y Alemania y mostró un firme apoyo al fallido proyecto constitucional. No obstante, el escaso interés de ese Gobierno por la posición del país en la UE, la negativa a reconocer Kosovo o la prioridad por la Alianza de Civilizaciones continúan siendo exponentes de la dinámica “des-europeizadora”. A esto hay que añadir que, desde la entrada en el euro, los diferentes Ejecutivos dejaron de

dar importancia al desempeño económico y las reformas que mejoraban la productividad, que había sido una prioridad desde el ingreso de España en la Comunidad en 1986 (Molina, 2013; Molina, 2015; García, 2023).

Como resultado, España entró en un periodo de autocomplacencia, en el que no prestó atención a la necesaria reflexión estratégica sobre el papel de España en la UE y en el mundo. En este contexto fue en el que se produjo el estallido de la burbuja inmobiliaria y la crisis de la deuda, que se tradujeron en una pérdida de prestigio y credibilidad de España hacia las instituciones y socios europeos (Molina, 2015; García, 2023).

A la crisis económica se sumarán otras, como la creciente fragmentación del escenario político español y el desafío soberanista. Todo ello reaviva la necesidad de un proceso de reflexión estratégica sobre cuál es la visión y prioridades que deben guiar la acción exterior de España y qué papel quiere o debe ocupar en el mundo. Junto a esto, en España ya había empezado a desarrollarse cierta cultura estratégica, como demostraban ciertos ámbitos sectoriales, como la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011, la iniciativa Marca España en 2012 o el Plan Director de la Cooperación al Desarrollo de 2001; y, en clave europea, los planes nacionales de reforma económica. Además, algunas Comunidades Autónomas ya habían emprendido ejercicios similares.

En este contexto, en 2014 nace la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que contempla la Estrategia de Acción Exterior como el “instrumento que contendrá la expresión ordenada, sectorial y geográfica, de las prioridades y objetivos a medio plazo de la Acción Exterior, y recoge el conjunto de actuaciones de los órganos, organismos y entidades públicas en el exterior a las que dota de coherencia interna”.

Si se tiene en cuenta el escenario europeo e internacional, lo cierto es que esta Estrategia aparece en un momento muy oportuno. En el documento que elaboró en 2014 el Real Instituto Elcano a petición del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para alimentar la primera Estrategia se insiste en la necesidad de emprender un proceso de reflexión en un contexto europeo e internacional complejo, apuntando a dinámicas que a día de hoy siguen vigentes: agotamiento de la hegemonía estadounidense, aumento de la multipolaridad, aparición de potencias emergentes o uso de las capacidades económicas como instrumentos de poder (Molina, 2014).

En el plano europeo, la superación de la crisis económica dio paso a una sucesión de desafíos que han continuado tensionando el proyecto europeo: en 2015 tuvo lugar la llamada crisis de refugiados, en 2016 gana el sí en el referéndum sobre la salida de Reino Unido de la UE y Trump se convierte en presidente de EEUU por primera vez. A día de hoy, estos debates no han desaparecido: la cuestión migratoria sigue en el centro de la agenda, la relación transatlántica se ha seguido deteriorando y todavía se está definiendo

el marco de cooperación con Reino Unido; a esto se han sumado otros retos acuciantes como la dependencia energética y tecnológica de otras potencias o las guerras en la vecindad.

En 2013, un año antes de que se aprobara la Ley de Acción Exterior, el Consejo Europeo hablaba por primera vez de “autonomía estratégica europea” y en 2016, un año después de la primera Estrategia de Acción Exterior, la UE aprobaba su Estrategia Global con el fin de reforzar la capacidad de acción europea en un escenario internacional más convulso. Por lo tanto, este ejercicio de planificación estratégica no solo llega en un momento necesario para la reflexión en clave nacional sobre el papel que jugar dentro de la UE, sino que aparece también cuando la propia Unión está redefiniendo su papel en un mundo en transformación.

3. La evolución del contexto político y su reflejo en las Estrategias

3.1. Estrategia de Acción Exterior en el periodo 2015-2018

En 2015, España venía de ser uno de los países más afectados por la Gran Recesión, lo que había perjudicado de manera reseñable su posición e influencia en la UE. Sin embargo, después de que el país diera los primeros signos de crecimiento significativo en 2014, en 2015 la economía española creció un 3,2%, la cifra más elevada desde 2007, consolidando así la recuperación económica del país (Cámara de Comercio, 2016).

Por lo tanto, en el año en que se publica la primera Estrategia se había superado este momento de debilidad en términos económicos; sin embargo, los efectos de la crisis eran más profundas, dejando huella en la manera en la que el país concebía su acción y proyección en el seno del proyecto europeo. Esto se ve reflejado de manera clara en la Estrategia para el periodo 2015-2018, en la que la Gran Recesión ocupa un lugar destacado tanto en el diagnóstico más amplio del documento como en los apartados concretos relativos al proyecto europeo. Tanto es así que las consecuencias de la crisis económica aparecen en segunda posición¹ en el apartado relativo a la reflexión general que justifica la elaboración de la Estrategia. Mientras, en los objetivos dedicados a la UE, el primero es reforzar la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Y es que, a pesar de que España fuese uno de los Estados miembros que más sufrió las medidas de ajuste fiscal adoptadas a nivel europeo para hacer frente a la crisis, la Estrategia plantea un enfoque positivo y propositivo hacia el proyecto europeo: es más, se define a la UE como “nuestra vocación natural,

¹ Después de una reflexión histórica, desde la Transición, sobre el proceso de internacionalización de España.

la mejor manera de hacer a España más próspera y segura”. En esta línea, la Estrategia defiende que la única manera de evitar futuras crisis como la vivida es profundizando en el proyecto europeo, reforzando la gobernanza europea, y dotando a las instituciones europeas de más recursos y medidas ambiciosas como emisión de deuda europea –que no se materializaría hasta mucho después–.

Estos planteamientos casan con el consenso europeísta que había marcado la política europea de España: ya en los primeros compases de la pertenencia a la UE, España debió asumir políticas con efectos muy negativos a corto plazo, como la reconversión industrial, el desarme arancelario y la apertura de la agricultura española. Este compromiso se mantuvo en los siguientes años para asegurar que España formaba parte de los primeros países que conformaban la UEM. De la misma manera, primero el Gobierno del PSOE con Rodríguez Zapatero (2004-2011) y luego el del PP de Rajoy (2011-2018) aceptaron la implementación de medidas de ajuste para enfrentar la crisis económica. Ante la Gran Recesión, el presidente Rajoy huyó de posiciones victimistas o euroescépticas y quiso mostrar la recuperación española como una historia de éxito. De hecho, en el contexto de la grave crisis en Grecia, describió a España como un ejemplo a seguir y tildó de “disparate” la decisión del Gobierno griego de Tsipras de someter el ajuste europeo a un referéndum (García, 2023).

El carácter europeísta de la Estrategia es tal que es especialmente llamativo el enfoque de ambición federalista que adopta: afirma que la UE debe aspirar a ser “una unión política, una Europa federal”, es decir, “los Estados unidos de Europa”. Cabe destacar que la Estrategia recoge una serie de reformas institucionales que sobrepasan los límites del debate actual, como es, por ejemplo, unificar en un solo cargo sendas figuras del presidente del Consejo Europeo y del presidente de la Comisión. Otras reformas europeístas que se plantean, y que siguen en la agenda a día de hoy, son las listas transnacionales, la consolidación del proceso de *Spitzenkandidaten*² o la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo el mismo día en todos los Estados miembros. En el ámbito de las políticas internas, se promueve la culminación del mercado interior, no sólo en términos comerciales, sino también en otros sectores como la energía. Además, se insiste en seguir profundizando el espacio de libertad, seguridad y justicia³, por ejemplo, desarrollando una política común de migración y asilo. Ya durante el Gobierno anterior de José Luis Rodríguez Zapatero, España lideró la defensa de un enfoque europeo común a la migración; en 2015, cuando tiene lugar la crisis de refugiados, España seguirá abogando por una respuesta europea, a la vez que la experiencia del país es puesta como ejemplo a la hora de gestionar la migración.

2 Tras las elecciones europeas de 2014, Jean-Claude Juncker había sido elegido presidente de la Comisión siguiendo el proceso del *Spitzenkandidaten*.

3 Área prioritaria en la política europea de España desde que ingresó en las Comunidades Europeas en 1986.

En conclusión, es destacable el alto grado de compromiso europeo que muestra España en su primera Estrategia de Acción Exterior. Sin embargo, la sección dedicada al proyecto europeo en el documento se caracteriza por afirmaciones de carácter generalista. Además, la Estrategia tiene un apartado enfocado a acciones en una amplia variedad de materias, algunas de ellas con una fuerte dimensión europea y de interés prioritario para España dentro del debate europeo, como la energía y el clima, las infraestructuras o la migración. Es cierto que se trata de ámbitos sectoriales y que la UE aparece de manera transversal; no obstante, la acción europea de España queda de esta manera más invisibilizada que si tuviera un apartado particular y pierde entidad al igualarse con otras palancas multilaterales de actuación, sobre todo si se tiene en cuenta que la UE tiene mayores competencias en muchas de estas materias. Hay que añadir que, entre los objetivos que se marca la Estrategia, la UE aparece en quinto lugar, por detrás de otros como la defensa de la paz y la seguridad, las instituciones multilaterales o la lucha contra la pobreza.

Al mismo tiempo, la canalización de la acción europea a través del prisma de la UE hace que la dimensión bilateral pierda mucho protagonismo. “Europa”, como espacio geográfico más allá de la UE, aparece como área geográfica prioritaria y la Estrategia reconoce que “las relaciones bilaterales con nuestros socios de la Unión Europea son un elemento fundamental”. No obstante, matiza que se entienden “en el objetivo superior de la integración europea”, lo que explica que la dimensión bilateral con socios del proyecto europeo sea abordada en el documento de manera tan superficial. Únicamente el contencioso de Gibraltar –que cobrará especial relevancia a partir del referéndum de 2016– tiene un apartado particular.

Junto a esto, el repaso a las relaciones con otros países no miembros de la UE, como Turquía o los Balcanes Occidentales, se hace fundamentalmente desde una perspectiva europea, mostrando el apoyo español a su integración en la Unión. Solo con Turquía se adopta un enfoque más bilateral, reconociendo el carácter estratégico de las relaciones y recordando que ambos países fueron copatrocinadores de la Alianza de Civilizaciones, una iniciativa del anterior Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. Frente a esto destaca el espacio dedicado a Rusia y Ucrania. Tras las protestas del Euromaidán a raíz del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE, en 2014 se había intensificado el conflicto en el Donbás y la anexión de Crimea por parte de Rusia. En este contexto, la Estrategia de 2015 reitera la posición asumida por el Consejo Europeo, condenando la violación de la soberanía e integridad territorial de Ucrania por parte de Rusia. No obstante, la Estrategia también revela que todavía se apostaba por buscar una solución que no implicara la ruptura de relaciones. Así, el documento reconoce que la acción rusa en Ucrania había enfriado las relaciones; sin embargo, reconoce a Rusia como “el vecino más importante de la UE y un socio estratégico” con el que es posible trabajar desde “el entendimiento y la buena voluntad” para profundizar en la relación.

Por otro lado, a lo largo de los años que ocupa la Estrategia de Acción Exterior (2015-2018), tienen lugar una serie de acontecimientos que sacuden al proyecto europeo: en 2016, un año después de la Estrategia, gana el “sí” en el referéndum sobre la salida de Reino Unido de la UE y Donald Trump llega a la Casa Blanca. Esto hace preguntarse si quizás el documento español peca de ser demasiado idealista, incapaz de prever sucesos que tendrán consecuencias en el largo plazo del proyecto europeo y de la propia inserción de España en el mismo. Además, la Estrategia menciona de manera superficial que la crisis económica también lo fue de confianza, y del texto emana un optimismo que no refleja el estado de la opinión pública europea: las políticas de ajuste económico impulsadas desde las instituciones europeas, con momentos especialmente críticos en clave nacional como la reforma del artículo 135 de la Constitución española, avivaron un sentimiento de descontento y el surgimiento de movimientos críticos con el proyecto europeo de integración. Durante los años de la crisis de la deuda pública, apenas el 31% de los europeos afirmaba confiar en la UE, en niveles muy cercanos a la confianza en las instituciones nacionales⁴; en España, si en 2007 el 65% de los españoles confiaba en la UE, en 2013 sólo lo hace el 17% de la población española (García, 2023; Eurobarómetro, 2025).

No obstante, si en 2015 –primer año de la Estrategia–, la acción europea española seguía protagonizada por los efectos de la crisis a pesar de las primeras cifras de crecimiento económico, en 2018 –último año que cubre la Estrategia–, el Consejo Europeo nombra a Luis de Guindos como vicepresidente ejecutivo del Banco Central Europeo⁵. Esto simbolizaba la culminación de la recuperación económica y de una mayor influencia española en el proyecto europeo.

Sin embargo, en ese mismo periodo España tuvo que afrontar otras dos crisis que perjudicaron su imagen en la UE: por un lado, el desafío soberanista catalán, con el culmen en la declaración de independencia del 1 de octubre de 2017; por otro lado, la fragmentación política.

En España, el principal coste político de las medidas adoptadas frente a la crisis económica no lo sufrieron las instituciones europeas, sino el sistema político español. Como resultado de la crisis, a partir de 2015 empezaron a emerger fuerzas políticas que cuestionaron el sistema bipartidista y las consecuencias económicas y sociales de la crisis. Esto dio inicio a un proceso de politización del proyecto europeo, si bien no se tradujo en un mayor euroescepticismo: desde el Gobierno de Mariano Rajoy, la UE seguía siendo parte de la identidad nacional y legitimador de sus decisiones; el tono crítico de las nuevas formaciones –sobre todo Unidas Podemos– no era una forma de euroescepticismo, sino una defensa de otro modelo de integración europea. Con el antecedente de las elecciones europeas de 2014, en las que Podemos

4 Tanto a principios de los 2000 como una vez superada la Gran Recesión, el margen de confianza hacia las instituciones europeas en relación con las nacionales es mucho mayor.

5 España había intentado con anterioridad, sin éxito, que Guindos ocupara la presidencia del Eurogrupo.

sorprende con la obtención de cinco escaños –y Ciudadanos dos–, en 2015 tienen lugar las elecciones generales en las que los dos grandes partidos –PP y PSOE– pasaron de ocupar más del 80% de los escaños a un 60%. En esas elecciones, Podemos y Ciudadanos ocuparon 109 escaños, es decir, un 31%. Esta transición hacia un sistema político más impredecible lleva a que en 2018 –último año que cubre la Estrategia– triunfe por primera vez una moción de censura en España, poniendo fin al Gobierno de Mariano Rajoy.

3.2. Estrategia de Acción Exterior en el periodo 2021-2024

Si bien la primera Estrategia finaliza en el año 2018, no vuelve a haber otra hasta 2021. En esos años, España continuó sumida en un periodo de inestabilidad política: a lo largo de sucesivas elecciones generales en 2019, PP y PSOE no superaron el umbral del 60% de los escaños entre ambos y la falta de una mayoría más clara dificultaba un acuerdo entre diferentes partidos para la formación de gobierno. Finalmente, en 2020, Pedro Sánchez es elegido presidente del primer Gobierno de coalición de la democracia, permitiendo el inicio de un periodo de relativa estabilidad y continuidad política.

Finalmente, España actualizó su Estrategia más tarde de lo que hubiera sido deseable: si se hubiese cumplido el calendario, habría estado lista para las elecciones europeas de 2019, en las que el presidente español ejerció como negociador por parte de los socialistas para los top jobs. Y es que, la definición de una hoja de ruta con antelación ayuda a establecer cuáles son las prioridades que deben ser impulsadas en la agenda estratégica que guía el ciclo europeo, así como identificar puestos clave en las instituciones europeas. La propia Estrategia 2021-2024 reconoce la importancia de la movilidad diplomática con el Servicio Europeo de Acción Exterior y otras instituciones europeas.

Aun así, en la legislatura europea 2019-2024 el cargo de alto representante fue para el entonces ministro español de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, Josep Borrell, que además contaba con amplia experiencia europea. La Estrategia reconoce la importancia de este hito como palanca de influencia y menciona de manera explícita al alto representante como figura con la que trabajará España para reforzar el papel de la UE como actor global.

Por otro lado, el retraso en la elaboración de una nueva Estrategia permitió a España incluir el shock económico y social de la imprevista crisis sanitaria del COVID-19 como un elemento contextual fundamental del documento, y que sin el cual habría perdido vigencia. España, como había ocurrido con la crisis de 2008, fue uno de los Estados miembros más golpeados; sin embargo, en esta ocasión tuvo un papel más activo a la hora de diseñar la respuesta

a la pandemia. Como ya ocurrió en la Estrategia de 2015, España defendió la emisión de deuda conjunta, materializada esta vez en los fondos de recuperación. Los fondos NextGenerationEU son calificados en la Estrategia como “el paso federalizante más importante de la UE desde la adopción de euro”. En la Estrategia de 2021 se argumenta que el siguiente paso debería ser consolidar la emisión de bonos europeos.

Más allá del contexto de crisis sanitaria, la Estrategia dibuja un escenario internacional complicado, caracterizado por dinámicas como el cuestionamiento del orden liberal internacional y el multilateralismo, las tensiones en la relación transatlántica o la competición geopolítica entre grandes potencias. En palabras de la propia Estrategia, se trata de un escenario de “transición de un orden unipolar a otro multipolar, incluso apolar, cada vez más volátil y fragmentado”, caracterizado por “un endurecimiento de las relaciones internacionales” y el “regreso de la política de poder”. En los años siguientes, tendrán lugar la invasión rusa de Ucrania, la ofensiva israelí en Gaza o la normalización en el uso de la economía o el comercio como palancas de coerción, confirmando así un diagnóstico que sigue siendo válido en la actualidad. No obstante, el documento se muestra optimista con la entonces recién llegada administración Biden a la hora de recuperar una aproximación multilateral, fallando en reconocer un cambio más estructural: primero, las medidas proteccionistas continuaron durante la administración Biden, no solo contra China, sino también en la relación transatlántica, como demostró el Inflation Reduction Act (York, 2024); segundo, el último año que cubre la Estrategia, el 2024, estuvo marcado por la vuelta de Donald Trump a la Casa Blanca y, con ello, un recrudecimiento sin precedentes de la relación entre la UE y EEUU.

Aun así, el documento incorpora este cambio de escenario en la dimensión europea. Es cierto que el primer propósito sigue siendo el de impulsar una UE más federal y avanzar en la integración en todos los sentidos, concibiendo Europa como “una prolongación natural de nuestro país” y la política europea como “la razón de ser de nuestra acción exterior”; pero, más allá de estos elementos tradicionales, cabe destacar que pone el énfasis en la necesidad de trabajar por la autonomía estratégica europea, ocupando este concepto un papel central en la dimensión europea de la Estrategia.

Junto a esto, se incluye el concepto de “bilateralismo estratégico” e incluye la importancia de reforzar las relaciones bilaterales de España con los socios europeos tradicionales, pero también de explorar nuevas oportunidades con otros como Rumanía, los países escandinavos, de Visegrado o los Bálticos. Además, la Estrategia reconoce que la salida de Reino Unido es así una oportunidad para reforzar la visibilidad de España en la UE. Es en este contexto en el que se entiende, por ejemplo, la colaboración de España con socios no tradicionales como Países Bajos, con el que ha llevado a cabo iniciativas como sendos non-paper conjuntos sobre autonomía estratégica abierta europea en 2021 o la reforma de las reglas fiscales en 2022. Junto a esto, España ha

celebrado importantes cumbres bilaterales con socios como Francia, con la firma del Tratado de Barcelona en enero de 2023 y que se ha llegado a comparar con el Tratado del Elíseo –documento fundacional del eje franco–alemán–, o con Alemania, con quien se celebró la cumbre en octubre de 2022 para abrir el paso a una nueva “relación especial” en Europa.

No obstante, en el plano bilateral, se mencionan de pasada las negociaciones para un acuerdo sobre Gibraltar, precisamente uno de los aspectos con una implicación más directa para los intereses nacionales y que abarcarán todo el periodo 2021-2024⁶. Además, Gibraltar no se aborda en los apartados sobre cuestiones bilaterales –ni dentro ni fuera de la UE–, sino que se “europeíza” al ubicarse en el apartado que se centra en cómo reforzar a la UE como actor global. Es llamativo que en esta sección también se plantee la salida de Reino Unido como una forma de reforzar el liderazgo de España para una Europa más global. En retrospectiva, se puede afirmar que la salida de Reino Unido ha reforzado el peso estructural de España dentro de la UE⁷; mientras, en el plano exterior, cuestiones como la guerra de Ucrania o el deterioro en la relación transatlántica, han revitalizado la importancia de Reino Unido para la arquitectura de seguridad del continente y han impulsado la aparición de nuevos espacios europeos de cooperación en los que Reino Unido cobra relevancia, mientras la presencia de España no está garantizada.

Sin embargo, a pesar de este enfoque más estratégico, la acción exterior sigue concebida con un marcado componente normativo, en el que la defensa del multilateralismo, la cooperación internacional o la defensa de los derechos humanos están en el centro. De hecho, la Estrategia cita como referencia documentos internacionales como la Agenda 2030, la Agenda de Financiación del Desarrollo o el Acuerdo de París. En la dimensión europea, se menciona la Estrategia Global de la UE, en el que se desarrolla el concepto de autonomía estratégica europea en un contexto internacional más incierto; no obstante, la aproximación normativa también prima, destacando, por ejemplo, la promoción de la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria al mismo nivel que la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa.

Asimismo, “Más Europa”, un eslogan que ha venido definiendo la política europea de España desde su ingreso en el proyecto europeo⁸, aparece como uno de los principios rectores de la Estrategia; no obstante, la dimensión europea no aparece como uno de los principales ámbitos de acción por parte española, sino que aparece categorizada en último lugar: en concreto, se ubica de “derechos humanos, democracia, seguridad, feminismo y diversidad”, “economía y sociedad integrada, justa y equitativa” y “planeta más sostenible,

6 En 2025 se alcanza finalmente un acuerdo.

7 Por ejemplo, pasando de quinto a cuarto Estado miembro más grande en PIB y peso demográfico.

8 El lema escogido por el Gobierno de Aznar para la Presidencia española del Consejo de la UE de 2002 fue “Más Europa”, un eslogan que había sido puesto en marcha por el último Gobierno socialista de González (García, 2023).

resiliente, habitable y verde”; además, se subsume en un apartado mucho más amplio llamado “integración regional y multilateralismo reforzados”. Esto no solo difumina el contenido europeo, sino que también acaba dejando en segundo plano dicha vocación más estratégica.

Cabe añadir que, teniendo en cuenta la importancia que ha cobrado el flanco oriental en la agenda europea –y, por tanto, la española– a raíz de la invasión rusa de Ucrania, llama la atención el repaso tan superficial que se hace a esa parte del continente europeo más allá de la UE, sobre todo, si se tiene en cuenta esa intención de “bilateralismo estratégico” ya mencionada. De Rusia y Ucrania apenas se apunta que ambos son “la principal prioridad” por “su peso estratégico y territorial”, la voluntad de “desarrollar una relación constructiva con Rusia, más estructurada y previsible, en el marco de la política acordada en la UE” y la defensa de “la estabilidad de Ucrania y Bielorrusia, en línea con su defensa del Derecho internacional”. Simplemente hay una mención a los Balcanes como zona geográfica para mostrar el apoyo español a su camino hacia la UE. Este espacio geográfico no solo aparece en la Estrategia en el último lugar de las áreas abordadas, sino que para todas ellas plantea el mismo marco de prioridades normativas, que no solo adolecen por sí mismas del enfoque estratégico y acorde con el contexto que la propia Estrategia describe, sino que carecen de adaptación a la particularidad de cada región.

Por otro lado, si bien la Estrategia no llegó a tiempo para 2019, sí que lo hacía para dos hitos relevantes que cubre el documento en el tiempo. En primer lugar, destaca la quinta Presidencia rotatoria del Consejo de 2023, si bien apenas se hace una referencia a la misma, e incluso se menciona antes la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Por otro lado, cabe destacar el ciclo vigente 2024-2029, que comenzó precisamente el último año que cubre dicha Estrategia y para el que España acudía de nuevo como negociador de los top jobs, ya con la experiencia acumulada de la legislatura europea anterior. Como ya se ha mencionado, la Estrategia se limita a reconocer la importancia de la representación española en las instituciones europeas. Aun así, España promovió una Presidencia⁹ con hitos destacados como la elaboración del informe ResilientEU2030 sobre autonomía estratégica europea –aunque con menos recorrido que otros como los de Draghi y Letta–, o el Consejo Europeo de Granada, que lanzó la reflexión sobre la Agenda Estratégica para el periodo 2024-2029 (García, 2024). Junto a esto, con el proceso de renovación institucional posterior a las elecciones europeas de 2024, España consiguió una presencia destacada y con alto potencial de influencia tanto en el Parlamento Europeo como en la Comisión Europea (García *et al.*, 2024; Molina *et al.*, 2024; Simón *et al.*, 2025).

9 Que coincidió con una convocatoria de elecciones generales y posteriores negociaciones para la formación de Gobierno.

3.3. Estrategia de Acción Exterior en el periodo 2025-2028

A diferencia de la anterior Estrategia, esta se actualiza a tiempo, publicada el mismo año en el que se cumple el 40 aniversario de la firma por parte de España del Tratado de Adhesión y abarcando, además, el grueso de la legislatura europea –que abarca desde 2024 hasta 2029–.

La Estrategia aboga por reforzar el proyecto europeo para hacer frente a un contexto internacional que continúa marcado por la volatilidad y la erosión del orden internacional que se configuró tras el fin de la Guerra Fría. De nuevo, se insiste en que “la gran mayoría de españoles asumimos nuestra pertenencia a la Unión Europea como parte consustancial a nuestra propia identidad nacional” y que “la UE constituye el marco natural en el que España articula muchas de sus aspiraciones, define sus posiciones y alcanza logros que, de otro modo, serían inalcanzables desde una óptica puramente estatal”. Aquí, el principal rasgo distintivo es que “por primera vez, la Estrategia de Acción Exterior española sitúa a Europa en primer plano”. Por lo tanto, reforzar el proyecto europeo aparece en primer lugar a la hora de definir la posición estratégica española ante el escenario internacional.

En esta línea, España continúa abogando por mayor integración europea: aumentar los recursos europeos en el marco de las negociaciones para el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034; avanzar en el voto por mayoría cualificada; apoyo a la ampliación; profundizar el Mercado Único... Sin embargo, se avanza en el giro hacia un enfoque principalmente estratégica. Alineando las prioridades con la Agenda Estratégica aprobada por el Consejo Europeo y las orientaciones políticas definidas por la presidenta de la Comisión Europea para el ciclo 2024-2029, la Estrategia española se articula en torno a los ejes de autonomía estratégica europea, competitividad y seguridad económica. Además, la Estrategia concreta posiciones en debates abiertos en el seno de la UE en estos ámbitos, por ejemplo, al abogar por la prioridad europea a la hora de reforzar las capacidades europeas en seguridad y defensa.

Dos conceptos limitan los contornos de esta actualización en la dimensión europea de la Estrategia: mayor realismo y concreción. En primer lugar, se busca un equilibrio en cuanto a la ambición a la hora de avanzar en la integración y reconocer que la UE lleva postergando muchos años la reforma interna. Ante esto, se plantea la posibilidad de avanzar a varias velocidades mediante cooperaciones reforzadas, que España ha llevado a la práctica con

iniciativas como el E6¹⁰, lo que supone un cambio importante en la tradicional política europea española, más reticente a la integración diferenciada por miedo a quedarse fuera. Además, asume la dificultad de la UE a la hora de relacionarse con otros socios y hacer valer sus intereses, por ejemplo, para conseguir una mayor involucración en la condena rusa a Ucrania por parte de otros actores globales. También reduce las menciones al derecho internacional y al multilateralismo, justificando que es posible combinar la defensa de ambos con una mayor transaccionalidad en las relaciones con otros. Por otro lado, cabe señalar el nivel de concreción, con propuestas particulares en el marco del proyecto europeo como la creación de un Compromiso Europeo de Inversión en Seguridad, un Laboratorio Europeo de Competitividad o, a nivel nacional, elaborar un Catálogo de Planes de Respuesta a Crisis y crear un Grupo de Trabajo sobre seguridad económica en la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Por último, merece la pena destacar que se presta atención a los intereses nacionales que no tienen por qué ser coincidentes con los del resto de socios, asumiendo así un enfoque más asertivo. La Estrategia de 2025 apuesta por una política exterior con identidad propia. En este sentido, se insiste en la importancia del Flanco Sur para España y, al igual que España se compromete con la seguridad en el Este, se busca una mayor implicación de los socios europeos en la frontera sur.

Sin embargo, esta reorientación hacia un enfoque marcadamente estratégico se canaliza casi exclusivamente a través del proyecto europeo. En el plano de las relaciones bilaterales o al margen de la UE, la Estrategia se limita a reiterar una serie de compromisos tradicionales, como el apoyo a la soberanía e integridad territorial de Ucrania y el condicionamiento de la relación con Rusia a la guerra en Ucrania; el apoyo al camino hacia la integración europea de los Balcanes Occidentales y Moldavia; o la referencia a Reino Unido y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio. Además, apenas se hace una mención a la importancia de mantener cumbres bilaterales con otros socios europeos como Francia o Alemania.

Es importante tener esto en cuenta porque, ante la falta ambición en los Estados miembros para avanzar en la integración europea, junto con la ausencia de competencias dentro de la UE en materia de política exterior, han aparecido nuevos formatos de cooperación en el continente europeo, especialmente en lo relativo al apoyo a Ucrania. En un escenario de reconfiguración de los espacios de colaboración internacional, más allá de las estructuras europeas y ante el agotamiento de los foros multilaterales tradicionales, cabría esperar un enfoque más actualizado a esta realidad.

10 Grupo informal de las seis principales economías de la UE -Alemania, Francia, Italia, España, Países Bajos y Polonia- para impulsar la toma de decisiones en la UE en ámbitos como la integración de los mercados de capitales o el gasto en defensa.

Sobre todo, porque la participación española no está garantizada en todos los espacios y conversaciones ad hoc para abordar cuestiones tan importantes como la guerra en Ucrania o el futuro de la seguridad europea (García, 2023). Hay diferentes motivos que explicarían esto: por ejemplo, España no es uno de los socios más relevantes de la OTAN, no forma parte del G7 ni tiene un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y en el G20 tiene el estatus limitado de invitado permanente; además, España ha mostrado posiciones que no son coincidentes con las de la mayoría de socios europeos en materias de política exterior y de seguridad y defensa. Aun así, hay margen para garantizar que las posiciones españolas están presentes: el país sí ha sido partícipe de muchos de estos espacios de colaboración, como el Triángulo Weimar+ o la Coalición de Voluntarios. Como se ha mencionado, España ha celebrado importantes cumbres bilaterales, por ejemplo, con Alemania y Francia. Como reconoce la Estrategia, España es un socio con una posición estratégica privilegiada y que ya lleva cuatro décadas en el proyecto europeo. Por lo tanto, España podría cultivar las relaciones con otros socios para asegurar que, aunque no participa de manera directa en todos los espacios de diálogo, si lo hace de forma indirecta (Simón, 2023).

Por último, la presente Estrategia cubre un periodo crucial en muchos sentidos. En primer lugar, porque los próximos años pueden ser decisivos en la evolución de la guerra en Ucrania y el papel de la Unión Europea en el futuro ucraniano y de la arquitectura de seguridad del continente europeo. Además, en 2027 no solo está previsto que haya elecciones en España, sino también en otros Estados miembros como Francia—donde Macron no puede presentarse a un nuevo mandato—, en Italia o en Polonia. En un contexto de politización de los asuntos europeos, la posibilidad de cambio de Gobierno en los diferentes países podría dificultar el mantenimiento de iniciativas del anterior ciclo 2021-2024, como la presentación de propuestas con otros socios europeos en asuntos clave o la celebración de cumbres al más alto nivel para impulsar las relaciones bilaterales, cuando precisamente es aún más necesario. 2028, el último año que cubre la Estrategia, marca el fin del segundo mandato de la Administración Trump y es el primero del MFP 2028-2034. Por lo tanto, queda por ver hasta qué punto se erosiona la relación transatlántica, así como el grado de ambición real en el seno de la Unión Europea para alcanzar los objetivos manifestados, especialmente los de autonomía estratégica y seguridad económica.

4. Análisis y valoración

4.1. Una perspectiva comparada: elementos de continuidad y de cambio

La primera conclusión que puede extraerse del análisis de las tres Estrategias es la firme vocación europeísta. Cabe tener en cuenta que los documentos cubren un periodo de tiempo total que supera los diez años, en los que ha habido cambios de Gobierno y han tenido lugar crisis de distinta naturaleza y con un impacto especialmente reseñable en España. Sin embargo, se mantiene un claro enfoque proeuropeo, no solo desde un punto de vista instrumental, pues en las tres se plantea a la UE como la mejor manera de defender los intereses de España, sino que va más allá y se concibe al proyecto europeo como una prolongación natural de la identidad española. La segunda y última Estrategia avanza en asertividad y ponen el foco en posibles ámbitos de liderazgo español, algo que no hace la primera. La última Estrategia también se atreve a dar más peso a aquellos intereses nacionales que no tienen por qué ser coincidentes con el resto de socios y que merecen la pena una atención especial. Junto a esto, el primer documento adolece de ser más descriptivo: en el apartado dedicado al contexto, hay un punto relativo a la UE que se limita a hacer un repaso histórico de su evolución, mientras que las siguientes apuestan por dar peso a las variables analíticas y propositivas. Aun así, hay que añadir que la primera Estrategia no obvia elementos de análisis en cuanto a las fortalezas y debilidades de España que, en muchos casos, mantienen las siguientes Estrategias; además, la dimensión histórico-descriptiva estaría justificada para enmarcar un primer ejercicio de este tipo.

Es cierto que las primeras Estrategias señalan las crisis que afronta el orden internacional; pero mantienen un enfoque normativo y optimista. Aun así, se observa cómo las Estrategias van dejando paso a una percepción más estratégica y realista del proyecto europeo, tanto en la dimensión interior como exterior de la UE.

En el caso de la dimensión interior de la UE, en la primera Estrategia se plasma una vocación federalista muy ambiciosa y, quizás, demasiado optimista: más allá de la pérdida de confianza de los europeos en la UE a raíz de la respuesta europea a la crisis económica y financiera, se produjo un aumento de partidos euroescépticos y nacionalistas que ha sido constante hasta su consolidación actual. Sin embargo, la última Estrategia destaca especialmente por su voluntad de ser “realista” y reconoce el momento crítico que afronta la UE, así como las limitaciones existentes para avanzar en la integración. Aun así, en la tercera Estrategia, la UE aparece en primer plano, algo que no ocurre de manera tan explícita en los anteriores documentos. Además, el espacio dedicado a reflejar las prioridades relativas a la UE aumenta considerablemente y aboga por reforzar el proyecto europeo en cuestiones sensibles como la seguridad y la defensa, planteando propuestas e iniciativas concretas.

En cuanto a la dimensión exterior, las primeras Estrategias de nuevo priman elementos normativos como la defensa del multilateralismo y del orden internacional; mientras que la última Estrategia busca encontrar un equilibrio entre estos principios y la necesidad de adoptar un enfoque más pragmático en las relaciones con otros socios, reconociendo que pueden tener intereses y prioridades diferentes a los de la UE y animando a introducir elementos transaccionales.

No obstante, se sigue canalizando la acción exterior a través del proyecto europeo de integración y siempre se apuesta por “Más Europa”, de manera automática y en todos los ámbitos. Cabría esperar una mayor problematización de los desafíos o tradeoffs que puede haber en la profundización del proyecto europeo según en qué áreas. Además, como se ha mencionado anteriormente, el componente bilateral continúa siendo superficial.

Hay que destacar que la segunda Estrategia introduce el concepto de “bilateralismo estratégico”, sin embargo, no se le dota de contenido nuevo. Es más, en la tercera Estrategia hay un retroceso en lo relativo a las relaciones bilaterales: por ejemplo, se menciona la importancia de las relaciones bilaterales entre Estados miembros, pero para reforzar la acción exterior de la UE; se citan las cumbres bilaterales, pero de manera más superficial que en las anteriores Estrategias. El caso de Turquía, país que ha cobrado protagonismo renovado en la escenario europeo e internacional, en la última Estrategia hay un cambio sustantivo respecto a las anteriores: ya no se le reconoce como socio “estratégico”, sino “clave”, y simplemente se apunta que es candidato a la UE, sin explicitar el apoyo español a su adhesión, como sí se hacía anteriormente. Mientras, la mención a otros países del continente europeo sigue siendo generalista y, en el caso de los candidatos a la UE, mediatizada por dicha perspectiva europea. En el apartado bilateral, el cambio más significativo es en lo relativo a las relaciones con Rusia, que ha pasado de ocupar un primer lugar y ser reconocido como “socio estratégico” a mencionarse de pasada en último lugar y condicionando la relación a la agresión contra Ucrania.

En cualquier caso, más allá de la ambición normativa y europeísta que emana de las Estrategias, cabe destacar que, en términos concretos y tangibles, la dimensión europea de las tres Estrategias tiene un componente fundamentalmente económico: la primera está mediatizada por los efectos de la crisis de 2008 y la segunda viene marcada por la respuesta a la pandemia; la última puede parecer que vira hacia un enfoque principalmente geopolítico, pero entre las prioridades destacadas aparecen la competitividad, la seguridad económica, el refuerzo de la base tecnológica e industrial de defensa o las negociaciones del próximo MFP 2028-2034.

Figura 1.

Comparación de variables de la dimensión europea entre las tres Estrategias

	Estrategia 2015-2018	Estrategia 2021-2024	Estrategia 2025-2028
Importancia de la UE como vector de la política exterior	Se considera a la UE como la “vocación natural” y mejor manera de avanzar en prosperidad y seguridad.	La UE “no es un ámbito más”, sino “la razón de ser” de la acción exterior española. “El principal vector” de la política exterior de España.	“Por primera vez, la Estrategia de Acción Exterior española sitúa a Europa en primer plano”. La UE es parte de la identidad nacional.
Visibilidad de la UE en la Estrategia	Media. Se reconoce la importancia de la UE, aparece de manera transversal y Europa es el primero de los espacios geográficos mencionados; sin embargo, su visibilidad está diluida y la UE se sitúa como el séptimo objetivo (de once en total).	Media. La UE aparece en el último punto del apartado central de la Estrategia y subsumido en un epígrafe sobre integración regional, donde se abordan otros mecanismos de integración.	Alta. La UE aparece en primer lugar en el primer apartado sobre la perspectiva estratégica de España, con un bloque diferenciado. En el segundo apartado, sobre el contexto geográfico, el continente europeo es la primera área que se aborda.
Ambición europeísta	El destino final debe ser la unión política, avanzar en la integración hacia una Europa federal.	Avanzar hacia un Europa federal y más fuerte.	Fortalecer el proyecto europeo es una de las prioridades centrales de la acción exterior española para hacer frente a un contexto internacional de cambio e inestabilidad.
Liderazgo español	-	Se pone a España como actor que “contribuirá activamente” a reforzar el proyecto europeo.	Se muestra el compromiso de España con una UE más fuerte y comprometida con sus socios del este, pero también asertiva, pues busca una implicación igual de sus socios en el sur.

Áreas prioritarias	Reforzar la UEM; reforzar su papel como actor global; profundizar en las políticas internas; reforzar la eficacia y legitimidad de las instituciones.	Una Europa más integrada política, económica, social y culturalmente; una Europa más resiliente y con mayor autonomía estratégica; una Europa con mayor proyección y acción unificada a nivel global.	Consolidar la autonomía europea; aumentar la competitividad; garantizar la seguridad económica europea.
Desafíos	Superar la crisis de confianza tras el impacto de la Gran Recesión; el conflicto entre Rusia y Ucrania tras la anexión de Crimea; la cuestión de Gibraltar con Reino Unido.	La pandemia puso de manifiesto los riesgos de una excesiva dependencia del exterior en suministros fundamentales en un contexto cada vez más incierto y volátil. Impulsar la negociación sobre Gibraltar con Reino Unido a la luz del Brexit.	Los desafíos derivan del contexto internacional de cambio geopolítico: el deterioro de la seguridad en el continente y el cambio de prioridades de EEUU obliga a la UE a ser más responsable de su seguridad; la UE afronta una brecha competitiva en tecnologías avanzadas; el modelo de economía abierto de la UE y su dependencia en sectores estratégicos lo hace más vulnerable ante las tendencias proteccionistas globales o la coerción económica ejercida por terceros.
Oportunidades	Las medidas adoptadas a raíz de la crisis económica permitirán una mayor disciplina presupuestaria y corregir los desequilibrios macroeconómicos.	El acuerdo adoptado para el Plan NextGenerationEU es un hito histórico hacia una mayor federalización; la Conferencia sobre el Futuro de Europa y la Presidencia del Consejo de 2023 servirán para avanzar en la renovación del proyecto europeo; la salida de Reino Unido se identifica como oportunidad para reforzar el papel de España en pro de una Europa más global.	La UE cuenta con herramientas para recuperar el liderazgo: uno de los primeros emisores y receptores de inversión extranjera directa del mundo; primer socio comercial para la mitad del planeta; estado de bienestar desarrollado y población cualificada; capacidad manufacturera y liderazgo empresarial en sectores relevantes; liderazgo en sostenibilidad ambiental; segunda moneda más importante.

La UE en el mundo	Se aboga por reforzar la dimensión exterior de la UE en todas sus dimensiones (política comercial, ayuda al desarrollo, vecindad, migración, seguridad y defensa...), pero se aborda de manera superficial. Se presta atención a la integración regional con América Latina y el Mediterráneo.	En un contexto internacional más convulso, se pone en el centro el concepto de autonomía estratégica europea en tres ámbitos: Europa de la Defensa; resiliencia en las cadenas de suministro estratégicas; desarrollo de capacidades tecnológicas europeas. Aun así, se reitera el elemento normativo. Se insiste en el compromiso de España para impulsar la relevancia internacional de la UE. Se presta atención a la integración regional con América Latina y el Mediterráneo.	La dimensión europea está centrada en el contexto internacional convulso: la UE debe reforzar su autonomía estratégica europea en materia de seguridad y defensa, pero también mejorar su seguridad económica y su competitividad. El elemento normativo se ve reducido, plantea la necesidad de que la UE se adapte a las necesidades de los socios y reconozca que tienen necesidades e intereses diferentes a los de la UE, priorice objetivos de manera concreta y realista e incluya elementos transaccionales junto con la defensa del multilateralismo y el derecho internacional.
Financiación europea	Junto a la consolidación de la gobernanza económica puesta en marcha tras la Gran Recesión (unión bancaria, control fiscal, coordinación económica), se aboga por avanzar hacia la mutualización de la deuda para reforzar el papel del euro y reducir los costes de financiación.	El NGEU es descrito como el paso federalizante más importante desde el euro. El siguiente debe ser la emisión de deuda conjunta de manera permanente y la creación de recursos propios. España defiende la armonización fiscal y justa dentro de la UE y una respuesta fiscal coordinada a los desafíos de la economía digital y medioambiental.	España defiende la necesidad de doblar el presupuesto europeo y que el MFP 2028-2034 pase del 1% al 2% de la RNB, dotar a la UE de nuevos recursos propios, así como emitir deuda conjunta con el fin de financiar bienes públicos europeos. Es necesario que haya recursos suficientes para abordar retos estratégicos -competitividad, seguridad y defensa, transición verde, digital y social- sin descuidar las políticas tradicionales, como la agrícola o la cohesión.
Mercado interior	Eliminar todas las barreras regulatorias, administrativas y físicas que dificultan el mercado interior.	Es uno de los mayores activos de la UE, pero debe adaptarse a las transiciones digital y verde, asegurando el liderazgo europeo y que ambas transiciones sean justas y garantice los principios de competencia.	Se describe el mercado interior como un motor de crecimiento y el factor estratégico que aporta a la UE un mayor peso en el ámbito internacional. Por ello, es necesario eliminar todas las barreras al comercio intracomunitario.

Otras prioridades políticas y sectoriales	Crear un mercado interior de la energía; prestar atención a las pymes; priorizar el empleo; profundizar el espacio de libertad, seguridad y justicia; el problema demográfico europeo.	Refuerzo del pilar social europeo, especialmente la protección de los derechos de los trabajadores y la educación y colaboración científica; unión sanitaria europea; derechos humanos, igualdad y diversidad; espacio de libertad, seguridad y justicia.	Extender el mercado interior a la energía, las telecomunicaciones, las finanzas y la industria de defensa; culminar el Mercado Único de Capitales y la Unión Económica y Monetaria; combinar los objetivos climáticos con la competitividad y el crecimiento; invertir en tecnologías para reforzar la soberanía digital; reindustrialización en sectores estratégicos; refuerzo del pilar social europeo.
Reformas institucionales	Parlamento Europeo: crear un espacio político europeo, listas transnacionales y consolidar el proceso de Spitzenkandidaten. Comisión Europea: dar más poder a los vicepresidentes; tomar una decisión sobre la reducción en el número de comisarios; reforzar la autonomía del presidente para formar su equipo. Consejo: reforzar el Consejo de Asuntos Generales; ampliar el voto por mayoría cualificada. Consejo Europeo: unificar al presidente del Consejo Europeo y de la Comisión Europea.	Reforzar las competencias de la Unión y usar las cláusulas pasarela para pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en más ámbitos. Impulsar instituciones europeas más democráticas, reforzando la participación ciudadana y la transparencia. Reforzar el papel del Parlamento Europeo como colegislador, crear listas transnacionales y reforzamiento de la conciencia europea en la ciudadanía. Se presenta la Conferencia sobre el Futuro de Europa como una oportunidad en este sentido.	Avanzar en la toma de decisiones por mayoría cualificada; posibilidad de avanzar en la integración con geometrías variables y cooperaciones reforzadas entre aquellos Estados miembros que quieran; agilizar la toma de decisiones para reducir los plazos del proceso legislativo con iniciativas como el Laboratorio Europeo de Competitividad.

Papel de otros actores	Parlamentos nacionales: reforzar la cooperación con el Parlamento Europeo, sobre todo en política económica y fiscal, con la creación de una conferencia de representantes de las comisiones del Parlamento Europeo y parlamentos nacionales. Regiones: favorecer la participación del Comité de las Regiones como forma de acercar la UE a los ciudadanos y darle mayor legitimidad.	Incluir a la sociedad civil y al sector privado en las cumbres bilaterales.	Se reconoce la importancia de colaborar con el sector privado para avanzar en seguridad económica, si bien el sector empresarial tiene un protagonismo transversal en los objetivos planteados –reforzar la base tecnológica e industrial de la defensa, reducir la carga administrativa empresarial, aumentar la inversión y apoyar la reindustrialización...-.
Ampliación	Apoyo a la perspectiva europea de los candidatos de los Balcanes Occidentales y de Turquía.	Apoyo a la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales y de Turquía.	Apoyo a la ampliación a nuevos Estados miembros bajo dos premisas: no rebajar la exigencia en los criterios de adhesión; reformas internas para adaptar a la UE a nuevos miembros.
Relaciones bilaterales dentro de la UE	Se reconoce la importancia de las relaciones bilaterales con los socios de la UE, especialmente Alemania, Francia, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía, Reino Unido o Países Bajos.	Importancia de las cumbres bilaterales ya existentes con Portugal –a quien se hace una mención especial-, Francia, Alemania, Italia y Polonia y búsqueda de una mayor cooperación que vaya más allá de lo gubernamental e incluya a la sociedad civil y al sector privado. Extender las cumbres bilaterales con otros países como Rumanía. Cooperación con otros grupos regionales, como los países del sur de Europa, los escandinavos y bálticos o los de Visegrado. Se identifica a España como país nodal capaz de establecer alianzas con otros países en función de la materia para ir más allá en la integración.	Se señala la importancia de mejorar la coordinación entre Estados miembros para reforzar la acción exterior de la UE. Se incluye el objetivo de mantener las cumbres bilaterales con Francia, Alemania, Italia, Portugal, Polonia y Rumanía.

Reino Unido	Se menciona a Reino Unido como uno de los socios más importantes, aunque se destaca el contencioso sobre Gibraltar y la necesidad de retomar las negociaciones bilaterales.	La salida de Reino Unido es una oportunidad para reforzar el liderazgo español. Será prioritario el acuerdo sobre la relación futura entre la UE y Reino Unido, sobre todo respecto Gibraltar.	Reino Unido es reconocido por ser un aliado y socio natural de Europa, con especiales vínculos humanos y económicos con España. Llegar a un acuerdo sobre Gibraltar es necesario para maximizar la relación.
Rusia/Ucrania	Se menciona a Rusia como el vecino más importante de la UE y un socio estratégico y se aboga por hacer más sustantiva la relación bilateral con Rusia. Se muestra una voluntad de acercamiento a Rusia; aun así, la relación está condicionada por la anexión de Crimea, considerada una violación del derecho internacional, y al reconocimiento de Ucrania como país soberano.	En la zona oriental de Europa, Rusia y Ucrania se mencionan como la prioridad española por su peso estratégico y territorial. España aboga por desarrollar una relación más constructiva con Rusia, pero en línea con la política acordada en el seno de la UE y manteniendo su defensa a la estabilidad de Ucrania.	El compromiso de España con Ucrania aparece en primer lugar en el repaso al continente europeo. Rusia aparece en último lugar y se afirma que la relación está condicionada por la agresión contra Ucrania, las acciones hacia sus vecinos y el impacto en la seguridad europea.
Turquía	Se reconoce a Turquía como un socio estratégico en lo político y económico y uno de los pocos países con los que se celebran cumbres anuales. Se apoya su perspectiva europea y se destaca que ambos países copatrocinaron la “Alianza de Civilizaciones”.	Se reconoce a Turquía como aliado de la OTAN e importante socio estratégico. Se apoya su perspectiva europea. España aboga por trabajar para promover el diálogo en el Mediterráneo Oriental.	Se menciona a Turquía como un país candidato a la UE –sin manifestar de manera expresa el apoyo a su candidatura-, con el que hay una intensa relación en el marco de la OTAN y como socio clave en el Mediterráneo, África y Oriente Medio. Se incluye a Turquía entre los países con los que mantener las cumbres bilaterales.

Otros países del continente europeo	Apoyo a la perspectiva europea de los Balcanes Occidentales e interés en reforzar las relaciones con el resto de países de la Asociación Oriental y del Cáucaso.	Las relaciones con los países no miembros de la UE se reconocen marcadas por la interacción con la UE; sin embargo, se busca ir más allá en la relación bilateral. Se aspira a una mayor coordinación con los países EFTA en las cuestiones de la agenda internacional y en el impulso a las inversiones. En Europa Oriental se priorizará una mayor participación en el desarrollo económico, el refuerzo de la seguridad en el marco de la OTAN y la UE y la democracia y el Estado de Derecho.	Breve mención a los Balcanes Occidentales para apoyar su perspectiva europea y promover las relaciones bilaterales. Respaldo a Moldavia en su perspectiva de adhesión a la UE y frente a la coerción rusa. Exigencia con Georgia en sus obligaciones como candidato. Apoyo a las medidas restrictivas de la UE contra Bielorrusia y demanda en el respecto a los derechos de sus ciudadanos. Se buscará una mayor cooperación con los países EFTA.
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

4.2. Balance y perspectivas de mejora

Como apuntaba Molina (2015), que España elaborara una primera Estrategia de acción exterior suponía un hito para el país por ser reflejo de una mayor madurez en materia de política exterior, superando el cortoplacismo, reforzando su visibilidad y posicionamiento respecto al contexto internacional y mejorando la rendición de cuentas en el plano interior. El hecho de que haya habido tres ediciones de este ejercicio es aún más positivo, ya que se consolida como un ejercicio de Estado, especialmente relevante si se tiene en cuenta que se ha mantenido a pesar de los cambios de Gobierno. Además, esto ha permitido actualizar las prioridades e intereses de España ante los importantes retos y desafíos que han tenido lugar en el escenario internacional y europeo a lo largo de la última década. Así, las Estrategias refuerzan la proyección internacional de España hacia otros actores internacionales, dotándole de una narrativa estratégica propia ante retos y desafíos (Agenda Pública, 2025).

Por otro lado, cabe recordar la fragmentación y descentralización del sistema político español, caracterizado por la falta de coordinación horizontal (García y Molina, 2023). En este sentido, una Estrategia con vocación de Estado dota de mayor coherencia a la acción de los diferentes actores públicos, favoreciendo una proyección internacional de más cohesión y previsibilidad frente a terceros y garantizando una mejor defensa de los intereses y

prioridades nacionales. Por lo tanto, es fundamental que el conjunto de actores públicos –ministerios, Comunidades Autónomas, Entidades Locales–, pero también privados –expertos, sector privado, sociedad civil– forme parte del proceso de elaboración y tenga un sentimiento de apropiación del resultado. La Ley de Acción Exterior insta de manera explícita a consultar a ministerios, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y todas las Estrategias incluyen menciones explícitas a cómo los documentos han sido elaborados con la consulta y participación de dichos agentes. Es más, para la Estrategia de 2015 se solicitó al Real Instituto Elcano que realizara un trabajo inicial que sirviera como base para el producto final. Junto a esto, diferentes actores del sistema político español, como las Comunidades Autónomas y las entidades locales, tienen una especial participación en la dinámica político-institucional europea, por lo que su involucración temprana sería especialmente pertinente.

Por su parte, las Cortes Generales tienen un perfil bajo en comparación con otros Estados miembros. Ya la primera Estrategia adoleció de escasa participación de todas las fuerzas políticas, que sintieron que solo fueron involucradas cuando el documento estaba muy avanzado (Molina, 2015; Molina, 2023). Una mayor implicación de las formaciones políticas a partir de su representación parlamentaria ayudaría a reforzar su involucración en la política europea, además de asegurar que el producto final tiene un mayor carácter de Estado, asumido por todo el arco político, y reduciendo el riesgo de politización de los asuntos europeos.

Otro de los puntos débiles que se han venido señalando es la falta de originalidad de las Estrategias, su carácter generalista o incluso descriptivo (Molina, 2015). Las diferentes Estrategias de Acción Exterior han pretendido abarcar todos los ámbitos temáticos y geográficos, lo que dificulta que sean lo suficientemente exhaustivas y detalladas. En este sentido, quizá sería oportuno hacer ejercicios más acotados. A modo de ejemplo, sendas Estrategias de Seguridad Nacional de 2025 y de Defensa Nacional de 2026 de EEUU son documentos de apenas 30 páginas, lo que permite una clara identificación de cuáles son los intereses y prioridades nacionales.

En esta línea, podría plantearse la posibilidad de hacer Estrategias dedicadas al proyecto europeo. En España la vocación europea es central en su política exterior, por lo que prestarle una atención particularizada evitaría que acabe difuminándose con otros ámbitos menos prioritarios.

En la primera y la segunda Estrategia, se insiste en la importancia del proyecto europeo como continuidad de la identidad nacional; pero en el desarrollo del texto su protagonismo se diluye en favor de otras prioridades como la defensa del orden multilateral, los derechos humanos, la paz y la seguridad... A modo ilustrativo, en 2004 el Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a llamarse “Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación”; habrá que esperar a 2018 para que tomase su actual título de “Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación”. Esto resulta en una Estrategia con

falta de coherencia y de foco; pero, sobre todo, puede perjudicar la utilidad de la misma para la acción exterior española. Al fin y al cabo, es dentro de la UE donde España tiene mayor margen de acción y de influencia tanto en término de competencias como de peso relativo del país; pero, también, porque la dimensión multilateral normativa que predomina en las Estrategias está en retroceso, por lo que situarla en el centro de la Estrategia puede acabar en resultados frustrantes. Un ejercicio de reflexión centrado en la UE resultaría especialmente oportuno en un momento como el actual, en el que el mismo proyecto europeo debe adaptarse a un orden internacional en cambio.

En términos generales, se puede concluir que hay un elevado grado de continuidad en cuanto al enfoque español hacia el proyecto europeo de integración y a las prioridades en términos sectoriales y de políticas. Esto tiene una lectura positiva, ya que refleja que la UE es concebida como un proyecto de Estado, dotando de previsibilidad a la acción europea de España y haciéndolo así un socio más fiable. No obstante, los asuntos europeos se encuentran en un proceso acelerado de politización, por lo que será esencial observar cómo afecta esta dinámica a futuras Estrategias. Teniendo en cuenta las grandes transformaciones que han ocurrido en el periodo de tiempo que cubre las Estrategias, cabe preguntarse si ese componente continuista es más bien la manifestación de un déficit de análisis y de adaptación a las necesidades del momento, arrastrando vicios y prácticas en lugar de evolucionar hacia una política europea –y exterior– de mayor solidez y profundidad estratégica.

Es decir, en la dimensión europea se aprecia una tendencia a asumir de manera automática y general que avanzar en la integración es una prioridad nacional. Frente a esto, sería deseable una mayor jerarquización y distinción, ya que no todos los ámbitos de integración europea son igualmente prioritarios ni en todos los casos mayor integración es intrínsecamente favorable. Sería necesaria una reflexión que partiera de los intereses nacionales en cada ámbito con dimensión europea, lo que permitiría una distinción e identificación de prioridades, así como la mejor manera de avanzar en cada una de ellas, que no tiene por qué ser siempre la profundización o integración. Como se ha señalado anteriormente, en los últimos años, España ha mostrado su voluntad de adoptar perfil propio, con posiciones divergentes a las de la mayoría de sus socios en algunas materias. Es positivo no tener una posición seguidista y defender intereses y prioridades que no tienen por qué ser coincidentes, reflejo de un Estado con experiencia en el proyecto europeo; no obstante, a la vez, es importante ser consciente de que avanzar en la integración, cediendo competencias y perdiendo el poder de veto, podría llevar a resultados contrarios a los intereses nacionales.

Por último, teniendo en cuenta que ya se elaboran informes anuales de seguimiento, hay margen para reforzar los mecanismos de evaluación, sobre todo, con el propósito de que el alcance, difusión e involucración por parte del conjunto de actores estatales o no estatales sea mayor. El objetivo debería

ser mejorar la rendición de cuentas y ayudar a la consolidación de una mayor cultura estratégica en materia de política exterior, y europea en particular. Además, cada Estrategia no sería un ejercicio que caería en el olvido una vez presentado, sino que se les dotaría de continuidad, permitiendo avanzar y construir sobre el trabajo realizado, reforzando el componente de Estado. Un análisis comparado con otros países de dentro y fuera de la UE le aportaría aún más valor añadido.

De esta manera, también se podría mejorar el elemento analítico y prospectivo de las Estrategias. Como ya se ha señalado, en la primera Estrategia predomina un tono positivo y normativo que no coincide con la evolución del escenario internacional. Sin embargo, el documento de preparación que elaboró con carácter previo el Real Instituto Elcano sí lo identifica. En la segunda Estrategia sí parece haber más acierto en el diagnóstico, si bien continúa primando un enfoque normativo. La última Estrategia sería la que hace una lectura del contexto más realista y adecuada, aunque, teniendo en cuenta los documentos antecedentes, cabe preguntarse si es por la fuerza de los hechos y no tanto por la capacidad de antelación y adaptación de la acción exterior española. Entender el contexto en el que va a desarrollarse la Estrategia es fundamental por varios motivos: primero, porque permite adecuar los intereses y prioridades; y, segundo, porque ayuda a que la acción exterior esté más preparada ante futuras crisis, sobre todo, si las dinámicas internacionales son particularmente imprevisibles. De esta manera, la Estrategia no perdería vigencia y permitiría una mayor preparación del país para su posicionamiento en el escenario internacional.

Conclusiones:

¿"Más Europa"?

Desde que se aprobara la Ley de Acción Exterior en 2014 que dio nacimiento a la elaboración de las Estrategias, esta iniciativa parece haberse consolidado, pues ha sobrevivido a varios cambios de Gobierno y a más de una década de profunda transformación en el escenario doméstico e internacional.

La elaboración de estos documentos refleja que la política exterior de España ha consolidado cierto nivel de madurez. España cuenta con importantes activos para ser un actor relevante dentro de la UE y las Estrategias pueden ser una herramienta útil para reforzar la proyección del país. En un contexto volátil, es especialmente importante contar con una hoja de ruta que guíe la acción exterior y europea de España.

En el 40 aniversario de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, el presente trabajo pretende contribuir al análisis y balance de la política europea de España reciente a partir de las Estrategias de Acción Exterior. Este ejercicio permite trazar líneas de continuidad en los pilares tradicionales de la acción europea de España. Junto a esto, al enmarcar el análisis de las Estrategias en el contexto político en el que se desarrollan, es posible ver cómo evolucionan éstas en función de los cambios en el escenario europeo e internacional, y de los retos y crisis de cada momento.

Así, más allá del retraso en el tiempo en la presentación de la segunda Estrategia, el contexto político doméstico parece no haber tenido traslación en cambios llamativos en la política europea. En términos de contenido, la evolución observada responde principalmente a las transformaciones en el contexto internacional y europeo, que obligan a España a adaptar su Estrategia. No obstante, se confirma que el hilo conductor de la política europea de España ha sido el de una posición firmemente europeísta, abogando por avanzar en la integración independientemente de los diferentes desafíos que han tenido lugar en el periodo analizado.

Dicha vocación europeísta ha dotado al país de una fortaleza estructural como socio fiable. En las próximas Estrategias, es previsible que el elemento proeuropeo siga dominando, si bien puede verse afectado por la creciente politización de los asuntos europeos y la consolidación de tendencias

euroescépticas en el país. Por otro lado, defender “más Europa” de manera acrítica y mecánica dificulta la construcción de una política europea más sólida, que permita defender mejor las prioridades e intereses nacionales, sobre todo en un escenario de incertidumbre como el actual. En este sentido, se observa un progreso en las Estrategias hacia un mayor equilibrio entre ser un socio europeo comprometido y a la vez asertivo, que construye alianzas y elabora planes de acción en función de las áreas y los intereses en juego. España todavía puede ser más ambiciosa a la hora de identificar y jerarquizar prioridades, así como avanzar hacia un europeísmo de mayor profundidad y sofisticación. Esta sería una buena forma de progresar hacia “una política exterior con identidad propia”¹¹ de forma más tangible y concreta.

11 Así se subtitula la Estrategia de Acción Exterior 2025-2028.

Bibliografía

Agenda Pública (2025), *La Estrategia de Acción Exterior de España: un instrumento de Estado para un mundo en transformación*. Disponible en: [La Estrategia de Acción Exterior de España: un instrumento de Estado para un mundo en transformación](#)

Cámara de Comercio de España (25 febrero 2016), *La economía española consolida la recuperación en 2015*. Disponible en: [La economía española consolida la recuperación en 2015 | Cámara de España](#)

Comisión Europea (2025), *Eurobarómetro Estandar 104. Opinión pública en la Unión Europea*. Disponible en: [Standard Eurobarometer 104 - Autumn 2025 - diciembre 2025 - Eurobarometer survey](#)

Departamento de Guerra (2026), *Estrategia de Defensa Nacional*, Disponible en: [2026 National Defense Strategy](#)

García, Raquel (2023), “Los partidos políticos españoles: del “Más Europa” a la politización del proyecto europeo”, en *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Real Instituto Elcano

García, Raquel (2023), “España en el Consejo Europeo: el presidente del Gobierno y la Unión Europea”, en *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Real Instituto Elcano

García, Raquel e Ignacio Molina (2023), *La política europea de España: elaboración y prioridades*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [La política europea de España: elaboración y prioridades](#)

García, Raquel; Ignacion Molina; Luis Simón; y Paula Oliver (2024), *La influencia española en el Parlamento Europeo ante la legislatura 2024-2029*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [La influencia española en el Parlamento Europeo ante la legislatura 2024-2029](#)

- García, Raquel (2024), *Balance de la quinta Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Desafíos para una estrategia de país más allá del semestre español*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [Balance de la quinta Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Desafíos para una estrategia de país más allá del semestre español](#)
- Gobierno de España (2015), *Estrategia de Acción Exterior*. Disponible en: [2015_ExtrategiadeAccionExterior.pdf](#)
- Gobierno de España (2021), *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. Disponible en: [ESTRATEGIA ACCION EXTERIOR ESP.pdf](#)
- Gobierno de España (2025), *Estrategia de Acción Exterior 2025-2028*. Disponible en: [Estrategia_Español.pdf](#)
- La Casa Blanca (2025), *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América*. Disponible en: [2025-National-Security-Strategy.pdf](#)
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Boletín Oficial del Estado, 26 de marzo de 2014, número 74. Disponible en: [BOE-A-2014-3248 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado](#)
- Molina, Ignacio (2013), *Una nueva política europea después de tocar fondo*, Política Exterior, nº 152, pp. 84-96
- Molina, Ignacio (2014), *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano, Informe 15. Disponible en: [Informe Elcano 15: “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”](#)
- Molina, Ignacio (2015), *Estrategia de Acción Exterior: logro, ‘ma non troppo’*. Política Exterior, Vol. 29, Nº 163, págs. 32-39. Disponible en: [Estrategia de Acción Exterior: logro, ‘ma non troppo’ | Política Exterior](#)
- Molina, Ignacio (2023), “El papel de las Cortes Generales en la política europea”, en *la política europea de España: elaboración y prioridades*, Real Instituto Elcano
- Molina, Ignacio; Luis Simón; y Raquel García (2024), *La relevancia de la Vicepresidencia de Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [La relevancia de la Vicepresidencia de Transición Limpia, Justa y Competitiva en la nueva Comisión Europea](#)
- Simón, Luis (2023), *¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [¿Punta de lanza? España, Europa y la batalla por el sur global](#)

- Simón, Luis; Raquel García; e Ignacio 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*, Real Instituto Elcano. Disponible en: [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](#)
- York, Erica (2024), *Trump, Biden y la matriz proteccionista estadounidense*, El Grand Continent. Disponible en: [Trump, Biden y la matriz proteccionista estadounidense - El Grand Continent](#)

Autora

Raquel García Llorente, investigadora, Real Instituto Elcano.

Cita recomendada:

García Llorente, R. (2026), “La dimensión europea en la acción exterior española: un análisis comparado de las Estrategias de Acción Exterior”, *Elcano Policy Paper*, Real Instituto Elcano

Patronato



Socios protectores



Socios colaboradores



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

