

# La UE y el Mediterráneo a la luz de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión

*Retos futuros en las políticas de vecindad,  
seguridad y defensa*

MARÍA ISABEL NIETO  
(Coordinadora)



Cofinanciado por el  
programa Erasmus+  
de la Unión Europea

*Dykinson, S.L.*



**La UE y el Mediterráneo a la luz  
de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión**

*Retos futuros en las políticas de vecindad, seguridad y defensa*



# **La UE y el Mediterráneo a la luz de la Estrategia Global de Seguridad de la Unión**

*Retos futuros en las políticas de vecindad,  
seguridad y defensa*

MARÍA ISABEL NIETO

*(Coordinadora)*

*Preámbulo de Rubén García Servet*

 *Dykinson, S.L.*

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407.

El apoyo de la Comisión Europea para la producción de esta publicación no constituye una aprobación del contenido, el cual refleja únicamente las opiniones de los autores, y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en la misma.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

© Copyright by  
Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1377-205-9

Preimpresión por:  
*Besing Servicios Gráficos S.L.*  
e-mail: [besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)

## *Autores*

### FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

Catedrático del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la Universidad Complutense de Madrid. Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Titular desde 1994 de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea sobre el Modelo Político Europeo y su Dimensión Externa. Sus principales áreas de interés son Seguridad y Defensa en Europa, Relaciones Internacionales e Integración Europea, así como el análisis de Relaciones Exteriores. Política, cooperación internacional, cambios en la diplomacia y procesos de integración. Es autor, coautor y editor de más de cien libros, habiendo participado como organizador o conferenciante en multitud de conferencias, congresos y seminarios internacionales centrados principalmente en la seguridad y defensa europeas, la OTAN, la seguridad mediterránea y la política exterior de España.

### MARÍA ISABEL NIETO FERNÁNDEZ

Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la Universidad Complutense de Madrid, y coordinadora del módulo Jean Monnet “ThEUMed”. Además de su experiencia académica en la Universidad Complutense y en la Universidad Carlos III de Madrid, tiene una larga experiencia profesional en Política Europea y Relaciones Internacionales, habiendo trabajado como especialista y asesora en Asuntos Europeos para gobiernos locales y regionales en España desde 2003, gestionando el Servicio de Asuntos Exteriores del gobierno regional de Extremadura desde 2011 hasta 2012, ejerciendo de miembro suplente del Comité de las Regiones. Posee por tanto un profundo conocimiento académico y práctico del papel de las organizaciones regionales en el diseño de políticas nacionales y políticas públicas europeas. Otra de sus principales áreas de interés es la Seguridad y Defensa Europea.

## XIRA RUIZ CAMPILLO

Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la Universidad Complutense de Madrid, posee una gran experiencia en seguridad europea, prevención de conflictos, causas profundas de conflictos y gestión de crisis en la Política Común de Seguridad y Defensa. Por su trabajo en ACNUR, centrado en el impacto de la seguridad en los flujos migratorios, así como en las diversas respuestas que la comunidad internacional tiene a su disposición para enfrentar esos desafíos, posee un conocimiento directo sobre gestión de crisis humanitarias y refugiados. Durante los últimos años, sus intereses se han centrado en los problemas ambientales y su relación con la aparición de conflictos e inestabilidad, específicamente con los vínculos entre la seguridad humana y el cambio climático.

## SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO

Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en estudios de seguridad y defensa y política exterior, con especial énfasis desde 2011 en la seguridad energética. Ha impartido conferencias en el Máster en Seguridad y Defensa de la UCM, con la colaboración del Colegio de Defensa de las Fuerzas Armadas (ESFAS, Ministerio de Defensa). También ha participado como profesora en el Foro Británico de Energía y Sostenibilidad del Petróleo, organizado por la Universidad Pontificia de Comillas (ICAI / ICADE) y en el Seminario sobre suministro de energía, organizado por el Instituto de Asuntos Internacionales y Política Exterior (INCIPE) y el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa.

## *Agradecimientos*

Este libro forma parte del proyecto financiado por la Agencia Europea de la Educación, la cultura y el Audiovisual (EACEA) de la Comisión Europea, Jean Monnet (Erasmus+), “The European Union and the Mediterranean in the light of the EU Global Strategy: future challenges on the neighbourhood, security and defence policies”, (TheUMed), Ref:587513-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-MODULE, coordinado entre 2017 y 2020 por María Isabel Nieto Fernández, de la Universidad Complutense de Madrid.



Cofinanciado por el  
programa Erasmus+  
de la Unión Europea



UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID



# Índice

<b>Preámbulo</b> .....	13
RUBÉN GARCÍA SERVET	
<b><i>El refuerzo progresivo de la Unión Europea como actor global, normativo, diplomático, de seguridad y defensa y ahora fortalecido frente al coronavirus: 2016-2020</i></b> .....	21
<i>The progressive reinforcement of the European Union as a global, normative power, diplomatic, security and defence actor and now strengthened against the coronavirus: 2016-2020</i>	
FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA	
<b><i>La Política Europea de Vecindad en un mundo frágil y en tiempos de Pandemia</i></b> .....	63
<i>The European Neighborhood Policy in a fragile world and in times of pandemic</i>	
MARÍA ISABEL NIETO FERNÁNDEZ	
<b><i>Bases de la estrategia de seguridad energética de la Unión Europea: la importancia del espacio de vecindad mediterráneo</i></b> .....	107
<i>Basis of the energy security strategy of the European Union: the relevance of the Mediterranean neighborhood</i>	
SOLEDAD SEGOVIANO	
<b><i>Hacia una Europa sostenible y climáticamente neutral</i></b> .....	139
<i>Towards a sustainable and climate neutral Europe</i>	
XIRA RUIZ CAMPILLO	

*El doble uso civil y militar  
de los programas espaciales de la Unión Europea:  
El vínculo entre la Política Espacial Europea (PEE)  
y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCDS).....* 171

*The dual use, civil-military, of the European Union space programs:  
The link between the European Space Policy (ESP)  
and the Common Security and Defence Policy (PCDS)*

JAN POMÉS LÓPEZ

*Scientia Concordia Ordinum Est?  
The Scope of Science Diplomacy  
in Mediterranean Politics. An Overview.....* 189

*Scientia Concordia Ordinum Est?  
El alcance de la diplomacia científica  
en la política mediterránea. Una vision general*

DAVID THEIS MANDELWEIT

## *Preámbulo*

Es para mí un honor redactar el prólogo de este Libro de Bolsillo, que ve la luz a modo de actas de una iniciativa académica, divulgativa y promotora del debate europeo bajo el título de “*Módulo Jean Monnet: La UE y el Mediterráneo a la luz de la Estrategia Global de la Unión: Retos futuros en las políticas de vecindad, seguridad y defensa, ThEUMed*”.

La publicación que hoy se presenta recoge y pone en contexto los resultados de dicha iniciativa, aprobada por la Comisión Europea para el periodo 2017-2020, con actividades centradas alrededor del área sur de la Unión. El Módulo ha estado conformado cada año por un curso intensivo de 60 horas y dos actividades más, una Conferencia Anual y una Mesa Redonda.

Con estas actividades, se pretende proporcionar a los estudiantes de la Universidad Complutense de Madrid y de otras universidades extranjeras, y a otras instituciones académicas, profesionales y miembros de la sociedad civil, un conocimiento especializado y una formación centrada en el campo del análisis de la política de cooperación de la Unión Europea con el Mediterráneo, tanto con el flanco oriental como con el flanco meridional. Además, se ha buscado intencionadamente fomentar la creación de redes entre los participantes y abrir líneas de debate e investigación sobre el papel de la Unión Europea en el área.

Con todo, la audiencia objetivo principal han sido los jóvenes profesionales, elaborando un marco de aprendizaje y enriquecimiento para los estudiantes investigadores y profesionales en el campo del análisis de la política de la Unión Europea y su papel en el Mediterráneo, permitiendo un análisis global de los vínculos entre la Unión Europea y los países vecinos del sur, con un enfoque

especial en la política europea de vecindad y el impacto del suministro de energía y el medio ambiente en la seguridad y la defensa.

Quiero subrayar aquí la relevancia de las tres mesas redondas programadas en estos años en el marco de esta iniciativa. Este año sobre la Unión Europea en tiempos de desinformación y covid 19. En 2019 sobre los avances y obstáculos en la política de seguridad y defensa europea y su repercusión en la industria de defensa. Y en 2018 sobre la evolución política y económica de Argelia desde la presidencia de Houari Boumediene y su impacto en las relaciones con Europa.

En estas actividades, además del equipo académico titular, han participado otros destacados académicos, militares, expertos, políticos y líderes de opinión, creando una masa crítica de experiencia práctica que ha permitido poner sobre la mesa el complejo estado de la cuestión del proceso de construcción europea, sus grandes debates e incertidumbres.

El libro que ahora se presenta, pretende, a través de la difusión de los resultados de las principales actividades del Módulo, llamar la atención de los responsables políticos de la Unión Europea sobre la frontera sur de la Unión, promoviendo el fortalecimiento de un común entendimiento entre sus Estados miembros sobre las cuestiones del sur y con los países del sur y este del Mediterráneo, haciendo frente a los nuevos desafíos comunes en los campos de cooperación y seguridad internacional y defensa en el área. El libro recoge las reflexiones de los principales miembros del equipo académico del proyecto en cuatro grandes bloques temáticos.

El bloque temático relativo a la seguridad y la defensa ha sido liderado por el Profesor Francisco Aldecoa y por otros especialistas invitados expertos, El segundo bloque temático, a cargo de la Profesora María Isabel Nieto se ha dedicado a la política europea de vecindad tanto la relativa al flanco oriental como la dimensión Sur, con la colaboración de expertos y especialistas. El tercer bloque relativo a la seguridad energética ha sido redactado por la Profesora Soledad Se-

goviano. El cuarto bloque relativo a medio ambiente y lucha contra el cambio climático ha sido impartido por la profesora Xira Ruiz.

El libro recoge las ponencias de estos cuatro autores y dos comunicaciones de los trabajos de dos magníficos alumnos del curso, Jan Pomes y David Heis Mandelweit.

A nadie se le oculta el hecho de que la Unión Europea atraviesa momentos de incertidumbre que bien podrían hacer evolucionar la construcción europea hacia más unión o hacia menor cohesión. Hay en el ambiente tanto razones para el optimismo como lo contrario, pues, partiendo de una cierta incertidumbre existencial fácilmente constatable, no están claras las razones de esta coyuntura, ni la posible evolución a futuro. En el documento que hoy se presenta, hay algunas claves al respecto.

Desde mi punto de vista, la razón última de los problemas que hoy atraviesa la Unión Europea, derivan del necesario reajuste del proyecto europeo a la era de la globalización. Es claro que la Unión es el instrumento mejor adaptado frente a las complejidades e incertidumbres de este mundo convulso del siglo XXI. La cuestión de fondo no es el *Qué* sino el *Cómo*. Da la sensación que se han cometido algunos errores significativos en el proceso de ampliación de la UE. Visto en perspectiva, hubiera debido plantearse como exigencia absoluta a los nuevos miembros el firme compromiso con el proceso político que subyace a la Unión.

Mi experiencia personal sobre el terreno me permite afirmar que dicho compromiso por una construcción política no ha sido correctamente explicado a la Opinión Pública de los nuevos países miembros y se ha permitido además que estos rasgos políticos del proyecto se relativicen incluso en las opiniones públicas de los socios más veteranos. El resultado, a mi entender, es que se han difuminado los elementos esenciales del proyecto europeo, a través de agendas nacionales cada día más divergentes en lo esencial. Se trata, en mi opinión, del triunfo póstumo de las posiciones británicas y una carga de profundidad en la línea de flotación de la Unión.

Y es que, en todos variados temas a que se enfrenta la construcción europea, lo esencial sigue siendo, hoy como ayer, el horizonte político federal, que anima y estructura el proyecto. Da la sensación que esto no está hoy claro en la calle, en especial en algunos socios. Esta deriva es garantía de problemas y discordancias, porque sin un horizonte político comúnmente aceptado, no hay Unión Europea posible. Habrá, sin duda, acuerdos comerciales, pero sin el núcleo motriz de la ambición política no hay proyecto.

En los temas desarrollados por los autores del libro, hay derivadas directas de esta ambición política. Porque de ella deriva la necesidad de convertir a la UE en un actor global, o el requisito de la autonomía estratégica o del desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa. La UE, en su mayoría de edad ve surgir como imprescindibles los rasgos que han de hacer de ella un actor estratégico en un mundo que ha de ser multipolar, porque la alternativa es la irrelevancia de Europa y, a medio plazo, el propio fracaso del proyecto europeo.

Como he comentado, considero que una UE fuerte, potencia global, es nuestra mejor herramienta en la era de la globalización. La cuestión es cómo hacerla avanzar ante los errores cometidos que, en lo esencial, han sido derivadas de una superficial relativización del núcleo político del proyecto ante la opinión pública. La respuesta no puede ser otra que las Cooperaciones Reforzadas, pensadas en principio para lo accesorio, pero que han de ser activadas para lo esencial.

Tal es la lectura que creo que debe hacerse del fondo de los debates del Consejo Europeo del 17-20 de julio. A pesar del acuerdo final, muy importante para el propio futuro de la UE, no deberíamos pasar por alto el fondo de las discrepancias existenciales entre los países miembros.

Es cierto que, por vez primera asoman en el acuerdo final elementos federalizantes, pero conviene ser cauto y aparcarse triunfalismos poco realistas. Así, se ha puesto de manifiesto que, a pesar del eje motor de los cuatro grandes, Alemania, Francia, España e

Italia, y aún en presencia de un consenso de mínimos, preocupa la falta de referencias a la esencia del proyecto político, lo que me lleva a la conclusión de que el futuro pasa por reinventar la UE a través de un núcleo duro abierto a futuras incorporaciones, en el que quede clara la ambición política como horizonte.

Si nos centramos en la acción de la UE en el área mediterránea, tema sobre el que pivota esta publicación, hay que reconocer que el camino para recentrar la UE hacia el sur será todavía largo y espinoso. Se trata, sin embargo, de una iniciativa existencial para el futuro de la propia Unión.

En el libro se hace un análisis magnífico de la orientación hacia el sur de la UE partiendo de una comprensión cabal de las posibilidades y limitaciones de las instituciones de la Unión para ejercer una acción relevante en el área.

El capítulo sobre Seguridad y Defensa europea a la luz de la Estrategia Global de la UE, escrito por el Profesor Francisco Aldecoa, pone acertadamente el foco en un tema capital de las relaciones de la Unión hacia el sur. Porque los grandes retos exteriores de la UE son securitarios en el fondo y proceden del sur. Referimos aquí a las cuestiones candentes de migraciones, crimen organizado o proliferación de armas de destrucción masiva.

Históricamente se han afrontado estos retos desde una perspectiva de cooperación al desarrollo y de una forma dispersa. Quizá ha llegado el momento de dar una respuesta de seguridad coordinada que aúne todos los instrumentos de la UE y de sus Estados miembros en este empeño. Por tanto, a la pregunta planteada en su capítulo por el Profesor Aldecoa sobre si la UE debe llevar a cabo en el Mediterráneo una aproximación de seguridad con instrumentos de “soft o hard power”, la respuesta es clara.

En pleno siglo XXI, todos los instrumentos del Estado deben ponerse sobre la mesa de forma coordinada para el logro del complejo objetivo de la seguridad regional. De esta forma, ante la di-

mención de riesgos y amenazas que se presentan ante nosotros, conviene ir olvidando definiciones exclusivas de la Unión como “Potencia Civil” o “Potencia Normativa”, que sostienen con vehemencia algunos de mis colegas y que quieren significar “Potencia no militar” en su sentido clásico. Más de una vez he sostenido que la UE será potencia plena o no será potencia en absoluto, y esta afirmación exige poner sobre la mesa dos aspectos esenciales.

El primero, como han demostrado años de actuaciones en el mediterráneo y en África, consiste en que no es posible imaginar una UE segura sin unas fronteras sur seguras. Y la frontera sur está hoy en el Sahel y, en toda África. Por tanto, haría bien la Unión en disponer de medios civiles y militares, voluntad política de emplearlos y capacidad de mando y control para intervenir con eficacia en el sur.

Pero es que, además, no es posible seguir aceptando como posible la incoherencia de asumir que la propia defensa siga en manos de una Organización externa a la propia Unión. Es este de la Arquitectura de defensa europea un tema central que convendrá analizar en detalle en futuras publicaciones monográficas, porque me da la sensación que flotan en el ambiente en este tema incoherencias sustanciales como afirmar que la seguridad propia puede estar subcontratada a terceros sin consecuencias directas para la propia soberanía.

La política de vecindario europea, a la que dedica la profesora María Isabel Nieto su capítulo, juega un papel esencial en el sur. A nadie se le oculta que la imagen de la UE como un fortín asediado es incompatible con su mera supervivencia en un mundo globalizado. Por tanto, la política de vecindad, mucho más allá de los requisitos de frontera, debe derivar a una auténtica cooperación al desarrollo perfectamente coordinada como un instrumento capital para nuestro propio futuro.

No cabe duda que los aspectos de seguridad energética, analizados con precisión por la Profesora Soledad Segoviano, se presentan asimismo como el eje motor de las relaciones norte-sur. De hecho los temas de la energía han estado en la base de muchos

de los conflictos de las últimas décadas. En el caso del Mediterráneo y las relaciones entre las riberas norte y sur, la energía se nos presenta como un elemento vertebrador, que debiera ser de cooperación y de acuerdos de fondo, dado el carácter estratégico que dicho factor tiene para las economías de todos los países del área.

Por tanto, el común interés por una pacífica y justa explotación de los recursos naturales de los países del norte de África y de las redes de distribución debiera ser razón suficiente para una cooperación profunda entre la Unión Europea y su vecindario sur. A nadie se le escapa que hay un interés cierto en la seguridad energética de la producción y el transporte de la energía, que no debiera limitarse a la mera protección de instalaciones, sino que debiera incardinarse en un marco de cooperación al desarrollo global.

El reto aquí no es tanto la protección de los flujos de gas o petróleo hacia Europa, sino elaborar iniciativas que promuevan el desarrollo económico y social del sur en busca de estabilidad regional y disminución de la brecha norte sur que está en la base de la tragedia de la emigración descontrolada. En este sentido, abogo por un partenariatado hacia el sur, en clave económica pero también y sobre todo, de seguridad. Convendría incardinar los aspectos de energía con los de cooperación al desarrollo, medio ambiente y seguridad para imaginar una relación sana y de futuro alrededor del Mediterráneo.

Y no por casualidad, se consagra la cuarta parte de este trabajo al otro tema muy importante en las relaciones de la UE con el sur. La Profesora Xira Ruiz desarrolla el tema del medio ambiente, ligado al cambio climático, que es un tema de hondas repercusiones en los países del sur de la UE, pero de consecuencias dramáticas en los vecinos del sur. Se analiza aquí el tercer elemento de la bomba de inseguridad que toma cuerpo en nuestra frontera sur y a la que deberá la UE prestar debida atención en los próximos años. La combinación en la frontera sur de la UE de demografía, cambio climático y desastre económico nos colocan ante un reto que hay que abordar urgentemente y con energía.

Y es esa quizá la gran responsabilidad de los analistas españoles. Llevar a todos los países miembros de la UE un profundo conocimiento del sur y promover una acción concertada, utilizando una correcta combinación de instrumentos, para responder a los retos de hoy y de mañana.

La ambición del “Módulo Jean Monnet: La UE y el Mediterráneo a la luz de la Estrategia Global de la Unión: Retos futuros en las políticas de vecindad, seguridad y defensa, ThEUMed” durante estos tres años de actividades y del Libro de Bolsillo que hoy se presenta ha sido precisamente poner sobre la mesa la problemática del sur, como parte de la problemática general del proyecto europeo en pleno Siglo XXI, embarcando a los nuevos profesionales en estos temas. El tiempo dirá si se ha conseguido, como sólo el tiempo podrá juzgar si la UE sabe adaptarse a los nuevos tiempos.

Y adaptarse significa para mí volver a la esencia del proyecto, que no es otra que las soberanías compartidas porque, en el mundo complejo de la globalización, las dimensiones de nuestras naciones-estados nos convierten en juguetes de poderosas fuerzas que escapan a nuestro control. La respuesta no puede ser otra que un aumento de tamaño político y unas políticas adaptadas a los nuevos tiempos.

La disyuntiva es, por tanto, clara, o soberanía compartida o no soberanía en absoluto. Lo que en términos coloquiales significa o UE política fuerte o ser barridos por el viento de la historia. ¿Podemos imaginar la crisis del COVID 19 y la subsiguiente crisis económica sin UE? ¿Podemos imaginar a nuestra España aislada en el proceloso mundo del Siglo XXI sin la UE, o en una UE débil? Dejo al lector la respuesta.

*Teniente General (Res.) Rubén García Servet  
Madrid, 29 de julio de 2020*