CIDOB notes internacionals

ISSN: 2013-4428
https://doi.org/10.24241/NotesInt.2026/346/es

346
OCTUBRE
2026

UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA OTRA EUROPA: la contribución del sur de Europa a la Estrategia Europea de Seguridad

Héctor Sánchez Margalef, investigador principal, y **Cecilia Cox**, asistente de investigación, CIDOB (coords.)

Con contribuciones de: **Samuele C.A. Abrami**, investigador principal, CIDOB; **Inés Arco**, investigadora principal, CIDOB; **Anna Ayuso**, investigadora sénior y coordinadora de investigación, CIDOB; **Luca Barana**, investigador principal, Institute for International Affairs (IAI); **Luca Barbieri**, investigador visitante júnior, CIDOB; **Ana Bojinović Fenko**, directora, Centre of International Relations, University of Ljubljana; **Javier Borràs**, investigador, CIDOB; **Josep Borrell**, presidente, CIDOB; **Víctor Burguete**, investigador principal, CIDOB; **Carme Colomina**, investigadora sénior, CIDOB; **Alberto Cunha**, investigador asociado, Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI); **Lea Fabić**, asistente de investigación, Institute for Development and International Relations (IRMO); **Marta Galceran**, investigadora principal, CIDOB; **Carlota García Encina**, investigadora principal, Real Instituto Elcano; **Sandro Knezović**, asesor de investigación, Institute for Development and International Relations (IRMO); **Marie Krpata**, investigadora, Institut français des relations internationales (IFRI); **Elena Lazarou**, directora general, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP); **Luis de Lossada i Gallart**, responsable de proyectos e investigador asociado, Global Policy Center, IE University; **Matthew McLaughlan Merelo**, investigador, CIDOB; **Nicoletta Pirozzi**, directora adjunta, Institute for International Affairs (IAI); **Charles Powell**, director, Real Instituto Elcano; **Ana Santos Pinto**, coordinadora adjunta, Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

Con el apoyo de:

El entorno geopolítico europeo exige una nueva Estrategia Europea de Seguridad (nESS, por sus siglas en inglés) que refuerce la defensa territorial y, al mismo tiempo, proteja las redes y las sociedades que la sostienen. Esta estrategia debería traducir la geografía, la experiencia y las capacidades del Sur de Europa en bienes públicos europeos y ayudar a forjar una cultura de seguridad común.

Esta *Nota Internacional CIDOB* propone un enfoque de 360 grados articulado en torno a tres dimensiones interdependientes: el territorio, los flujos estratégicos y la resiliencia social; un proceso político duradero que vincule las prioridades con responsabilidades, capacidades, financiación y mecanismos de revisión; y cuatro iniciativas para dar forma práctica a esta contribución.

**Todas las personas autoras participaron en el seminario «Una aproximación sureuropea a la nueva Estrategia Europea de Seguridad», organizado por el CIDOB en Barcelona el 6 de octubre, con el apoyo del programa Hablamos de Europa.*

Todas las publicaciones expresan las opiniones de sus autores/as y no reflejan necesariamente los puntos de vista de CIDOB o sus financiadores.

La nueva Estrategia Europea de Seguridad (nESS, por sus siglas en inglés) debe reforzar la defensa territorial y, al mismo tiempo, proteger las redes y las sociedades que la hacen sostenible. Los países del Sur de Europa pueden ayudar a traducir este principio en decisiones concretas: qué protege la Unión Europea, qué capacidades desarrolla y cómo se reparten la responsabilidad los estados miembros. No se trata de desviar el foco del Este al Sur, sino de convertir las capacidades regionales en bienes públicos europeos. Ante esta situación, nueve *think tanks* de siete estados miembros del sur de Europa se reunieron para estudiar cuál podría ser la aportación del sur de Europa a la nueva estrategia.

La nueva Estrategia Europea de Seguridad (nESS) debe aclarar la posición de la UE respecto a Estados Unidos y China y, sobre todo, vincular las prioridades políticas con instrumentos, capacidades y recursos.

Esta aportación podría consistir en: 1) contribuir a una mejor cultura de seguridad; 2) ampliar la concepción de la seguridad a partir de tres dimensiones –defensa territorial, flujos estratégicos y resiliencia social–, y 3) dar respuesta al problema de la implementación y la gobernanza. Considerar el Mediterráneo como un espacio estratégico ilustra bien cómo pueden contribuir a la seguridad los estados miembros del sur de la UE. Por último, este documento propone cuatro iniciativas que los estados miembros del sur de Europa pueden impulsar para que esta visión quede plasmada en la nESS.

Un contexto geopolítico distinto exige una nueva estrategia

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se refirió a la nESS en su último discurso sobre el Estado de la Unión. Antes, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 había reflejado la confianza en la prosperidad y la seguridad de Europa, así como en su capacidad para moldear su entorno internacional. En 2016, las sucesivas crisis dentro de la Unión y en su entorno habían dado paso a una visión más cautelosa. La Estrategia Global de la UE respondió con un pragmatismo basado en principios (*principled pragmatism*), resiliencia y autonomía estratégica, con el propósito de conciliar los intereses y valores europeos con unas limitaciones externas cada vez mayores.

La Brújula Estratégica, adoptada en marzo de 2022, poco después de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia, convirtió estas preocupaciones en un plan de acción para la seguridad y la defensa europeas. Sin embargo, los cambios políticos que se han producido después en Estados Unidos han puesto aún más en entredicho la idea de que la relación transatlántica en materia de seguridad sea duradera.

Por tanto, la nESS debe ir más allá de un nuevo diagnóstico del entorno de seguridad europeo. La rivalidad entre potencias está de vuelta en el tablero global, la garantía de seguridad estadounidense no está garantizada, la competencia entre Estados Unidos y China está reconfigurando el sistema internacional, la interdependencia económica se utiliza cada vez más como arma y la separación entre seguridad interior y exterior, así como entre guerra y paz, se está difuminando. En este contexto, la estrategia debe aclarar la posición de la UE respecto a Estados Unidos y China y, sobre todo, vincular las prioridades políticas con instrumentos, capacidades y recursos. De lo contrario, corre el riesgo de quedarse en un conjunto de compromisos burocráticos en lugar de ser una verdadera gran estrategia (Biscop 2026). Una perspectiva desde el sur de Europa podría dotar a la estrategia de más legitimidad, facilitar su implementación y reforzar el compromiso político con ella.

Una cultura de seguridad común a través de la cooperación sureuropea

La UE es una comunidad de seguridad donde las relaciones entre estados miembros se rigen por el derecho, las instituciones y unas prácticas comunes. El ¡el uso de la fuerza entre ellos se ha vuelto impensable. Sin embargo, este proceso de integración sigue incompleto en la política exterior, de seguridad y defensa, donde los vetos nacionales, las negociaciones bilaterales y los cambios en las prioridades políticas aún limitan la acción colectiva.

El problema es que los estados miembros carecen de expectativas lo bastante fiables sobre cómo se conciliarán los intereses nacionales cuando estalle una crisis. La cooperación se vuelve frágil cuando cada crisis reabre los términos de la solidaridad y los gobiernos tratan la seguridad como una sucesión de transacciones y no como un compromiso continuado. Avanzar en la integración exige anclar las decisiones nacionales en objetivos acordados colectivamente y hacer que la solidaridad sea creíble independientemente de los gobiernos, las crisis y los escenarios geográficos, y a pesar de los intereses nacionales.

Esta cuestión es relevante para el Sur de Europa, ya que sus países contribuyen a la disuasión en el flanco oriental de Europa, pero a menudo han percibido como inciertas o predominantemente nacionales las respuestas europeas a la migración, la inseguridad ma-

rítima, las emergencias climáticas y la inestabilidad en el vecindario sur. Una comunidad de seguridad creíble debe evitar crear jerarquías de inseguridad en las que algunas amenazas generen una solidaridad automática mientras otras sigan siendo, sobre todo, responsabilidad de los estados más expuestos.

El sur de Europa no constituye un bloque homogéneo. Grecia está especialmente pendiente de Turquía y del Mediterráneo Oriental; España, de Marruecos y de la inestabilidad en el Sahel; Italia, del Mediterráneo central, y Portugal, de la relación entre la seguridad atlántica y la mediterránea. Croacia y Eslovenia conectan el Mediterráneo con los Balcanes Occidentales, mientras que Francia, como potencia nuclear y miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, desempeña un papel singular en Europa, ya que combina prioridades europeas y globales, con especial atención al Indopacífico mientras su influencia en África no ha dejado de disminuir en los últimos años. Por ello, la cooperación sureuropea debe articularse en torno a prioridades concretas, sin presuponer que refleja una evaluación común de las amenazas o un bloque unitario a la hora de votar.

Los argumentos a favor de la cooperación se basan en vulnerabilidades que se solapan y en capacidades complementarias, no en intereses idénticos. Las rutas marítimas, los puertos, los cables submarinos y otras infraestructuras críticas conectan a los países del sur de Europa con el conjunto de la economía europea. Las crisis climáticas, las perturbaciones energéticas y comerciales, la inestabilidad en el Norte de África, el Sahel y Oriente Medio, así como la migración y la movilidad humana, afectan a cada Estado de manera distinta. Pero el conocimiento, la experiencia y las capacidades que los países del sur de Europa han adquirido al hacerles frente pueden contribuir a la seguridad común.

Esta cooperación también podría ayudar a superar una distinción cada vez más artificial entre los escenarios oriental y meridional de Europa. Rusia opera en África y el Mediterráneo; China invierte en puertos, infraestructuras y telecomunicaciones en toda Europa y su vecindad; los estados del Golfo ejercen su influencia en los Balcanes, el Norte de África y el Mediterráneo Oriental, y la inestabilidad en el mar Rojo afecta a las cadenas de suministro y a la seguridad energética europeas. Al mismo tiempo, la incertidumbre sobre los compromisos de seguridad de Estados Unidos y el creciente transaccionalismo de Washington suman otra fuente de presión. La seguridad en el Báltico, el mar Negro, el Mediterráneo y el Atlántico está cada vez más interconectada a través de las infraestructuras, la interdependencia económica y la competencia geopolítica.

La solidaridad debe abarcar tanto los distintos escenarios geográficos como los diferentes tipos de inseguridad (Visegrad Insight 2026). La cooperación sureuropea puede ayudar a generar la confianza política necesaria para que estos compromisos se perciban como exigencias que se refuerzan mutuamente y no como demandas que compiten entre sí. Las diferencias de geografía, tamaño y recursos hacen inevitable la especialización; el reto político consiste en que esas contribuciones sean fiables para todos y no se conviertan en una fuente de fragmentación, de dependencia o de negociación.

La nESS debería acompasar el aumento de las capacidades con una solidaridad política duradera. La cooperación sureuropea puede contribuir a ello si consigue que el apoyo mutuo sea fiable con independencia de los gobiernos, las prioridades nacionales y las presiones externas. Más armamento no se traducirá necesariamente en una mayor capacidad estratégica si la cooperación no logra superar el transaccionalismo.

Más armamento no se traducirá necesariamente en una mayor capacidad estratégica si la cooperación no logra superar el transaccionalismo.

Territorio, flujos y sociedades: la contribución del Sur de Europa a un enfoque de seguridad de 360 grados

La guerra de Rusia contra Ucrania convierte la disuasión convencional en una prioridad europea urgente. Un enfoque de 360 grados no diluye esta prioridad ni otorga el mismo peso a todas las amenazas. Al contrario, ayuda a la nueva Estrategia Europea de Seguridad a evaluar las amenazas en función de su urgencia, sus consecuencias y sus interconexiones, y a asignarles los instrumentos adecuados. La contribución del sur de Europa consiste en demostrar cómo las perturbaciones marítimas, la inestabilidad en la vecindad y las vulnerabilidades sociales pueden debilitar la capacidad de la UE para mantener sus compromisos de seguridad, también en el flanco oriental.

La nESS debería conectar las dimensiones geográfica, funcional y temporal de la seguridad europea. Debe vincular distintos escenarios, complementar la disuasión con respuestas a las amenazas híbridas, marítimas y sociales, e integrar la prevención y la preparación con la respuesta y la recuperación. El sur de Europa puede apoyar este enfoque si organiza la seguridad europea en torno a tres dimensiones interdependientes –territorio, flujos y sociedades–, porque una defensa territorial eficaz depende de unas redes que funcionen y de unas sociedades resilientes (Veron 2026).

En cuanto al territorio, la invasión rusa demuestra la importancia de una disuasión creíble: la resiliencia no puede sustituir al poder duro. La UE ya no puede ignorar la necesidad de reforzar su capacidad de actuar sin Estados Unidos, aunque la OTAN siga siendo el pilar de la defensa colectiva. La implementación de la Brújula Estratégica, incluida su Capacidad de Despliegue Rápido de hasta 5.000 efectivos para la gestión de crisis, debería reforzar la capacidad de actuación de la UE sin confundir esa función con la defensa territorial.

Los países del sur de Europa están especialmente expuestos a las perturbaciones que afectan a los flujos estratégicos. Dependen de rutas marítimas por las que circulan los suministros energéticos y se transportan alimentos, mercancías y materias primas. Los cables submarinos hacen posibles las comunicaciones y la economía digital, mientras que la migración y la movilidad exigen prestar atención a la seguridad humana. Defender la UE implica también proteger las redes que la sostienen. La nESS debe mantener estas conexiones físicas, digitales, económicas y humanas abiertas, protegidas y a salvo de la coerción o de posibles interrupciones.

Defender la UE implica también proteger las redes que la sostienen. La nESS debe mantener estas conexiones físicas, digitales, económicas y humanas abiertas, protegidas y a salvo de la coerción o de posibles interrupciones.

En cuanto a las sociedades, la resiliencia complementa la disuasión, ya que reduce la vulnerabilidad frente a la coerción, el sabotaje y la desinformación. Para el Sur de Europa, esto significa vincular la planificación en seguridad con la confianza en las instituciones, la resiliencia democrática, la preparación ante el cambio climático, la protección civil y la capacidad de absorber crisis económicas y demográficas. Estos elementos constituyen objetivos de seguridad en sí mismos, y no simples justificaciones para aumentar el gasto en defensa. Los gobiernos deben explicar cómo la inversión en seguridad puede proteger a la ciudadanía y favorece el empleo, las competencias, la innovación y las infraestructuras, sin menoscabar importancia a los dilemas presupuestarios. El objetivo es conectar las capacidades y prioridades de defensa con la cohesión social y la protección del modelo social europeo.

De la estrategia a la acción: solidaridad, gobernanza y legitimidad

Conviene distinguir entre la estrategia como documento y la elaboración estratégica como proceso político. Sin una implicación sostenida de los estados miembros, las instituciones de la UE y los actores sociales pertinentes, la nESS corre el riesgo de quedarse en un mero catálogo de amenazas e instrumentos. El compromiso político requiere una orientación a medio plazo capaz de resistir presiones electorales y cambios de gobierno y que, a la vez, pueda adaptarse a las crisis (Vimont 2026).

Este proceso debe vincular, además, el compromiso político con la implementación. La redacción de la estrategia tendrá un efecto limitado si las prioridades, las adquisiciones y la financiación siguen desconectadas, si las decisiones de carácter nacional chocan con los objetivos comunes en materia de capacidades e industria o si coaliciones más reducidas fragmentan el esfuerzo europeo.

Por consiguiente, la nESS debería asignar responsabilidades, vincular prioridades a sus recursos y establecer mecanismos de revisión. Tendría que aclarar qué coordinarán las instituciones de la UE, qué aportarán los estados miembros y cómo se evaluarán los avances. Los gobiernos del sur de Europa deberían aprovechar este proceso no para presentar una lista adicional de demandas regionales, sino para precisar cómo sus capacidades e iniciativas contribuyen a los objetivos europeos. Para ello es necesario abordar tres brechas interrelacionadas: la de solidaridad, la de gobernanza y la de legitimidad y financiación.

La brecha de solidaridad

Los gobiernos necesitan más certidumbre sobre la ayuda que pueden esperar y la que pueden verse obligados a prestar. La nESS debería promover consultas previas, ejercicios y protocolos de respuesta relativos al artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que aclaren cómo se solicitaría y coordinaría la asistencia y qué capacidades nacionales y europeas podrían movilizarse (Romero Junquera 2026). Los estados del sur de Europa pueden aportar experiencia operativa en seguridad marítima, protección civil, respuesta a crisis y protección de infraestructuras críticas, sin dejar de apoyar la disuasión y la defensa en el flanco oriental. Francia, por ejemplo, ha planteado una «disuasión avanzada» en el ámbito nuclear, que reúne a varios estados europeos, entre ellos Grecia, para realizar ejercicios conjuntos, crear una mayor «intimidad estratégica» entre los socios europeos y estudiar cómo pueden complementarse las armas estratégicas y nucleares francesas y las fuerzas convencionales de otros estados europeos. En última instancia, esta doctrina tiene por objeto reforzar la capacidad de Europa para disuadir agresiones externas.

Sin embargo, las crisis que se sitúan por debajo del umbral de la agresión armada requieren fórmulas específicas. Los ciberataques, las alteraciones en el funcionamiento de las infraestructuras y las emergencias civiles no pueden activar automáticamente la cláusula de asistencia mutua. Aun así, la estrategia debería establecer mecanismos previsibles de consulta, coordinación y apoyo durante las primeras fases de una crisis. La cooperación sureuropea podría ayudar a poner a prueba estas fórmulas mediante ejercicios conjuntos que combinen supuestos marítimos, cibernéticos, híbridos y de protección civil. Así, la solidaridad entre los distintos escenarios geográficos se traduciría en una preparación concreta.

La brecha de gobernanza

La gobernanza no puede reducirse a elegir entre la unanimidad y su abolición. La nESS debería distinguir entre las decisiones que requieren unanimidad, los ámbitos en los que existen otros procedimientos y las situaciones en las que el principal obstáculo es político y no jurídico. La abstención constructiva, la cooperación reforzada y el artículo 44 del TUE tienen alcances y condiciones distintos, y permiten superar el debate entre unanimidad y mayoría cualificada (QMV).

De hecho, la diferenciación integrada ofrece un principio organizativo más útil para la cooperación entre los estados que tienen voluntad y capacidad de actuar. Los grupos más reducidos deberían poder desarrollar capacidades o emprender iniciativas siempre que respondan a prioridades europeas acordadas, permanezcan abiertos a los demás estados miembros y funcionen bajo la supervisión institucional adecuada. Los proyectos sureuropeos deberían demostrar su valor añadido europeo: cubrir carencias de capacidades reconocidas y contribuir a la protección del territorio, los flujos y las sociedades. La identidad regional no basta por sí sola como justificación.

La nESS debería incorporar estas iniciativas en un marco común de implementación, con objetivos definidos, contribuciones nacionales y procedimientos de revisión. Esto permitiría que la cooperación sureuropea reforzara la acción de la UE sin crear una agenda regional aparte ni duplicar las estructuras existentes.

La brecha de legitimidad y financiación

La política de seguridad requiere un apoyo público sostenido y una financiación creíble. La nESS debería exigir a los gobiernos que expliquen qué vulnerabilidades aborda la inversión en seguridad, cómo se evaluarán los resultados y qué renuncias implica el gasto. La capacidad industrial, el empleo, la innovación y unas infraestructuras resilientes pueden reforzar los argumentos a favor de la cooperación, pero estos beneficios no deberían darse por supuestos ni utilizarse para descartar otras prioridades sociales.

Las ambiciones estratégicas también deben reflejarse en las negociaciones presupuestarias de la UE y en los compromisos nacionales. La financiación común es más defendible cuando los proyectos aportan capacidades compartidas o una resiliencia transfronteriza que el gasto nacional no podría proporcionar. Los gobiernos del sur de Europa deberían identificar los ámbitos en los que la inversión conjunta puede generar bienes públicos europeos, como la vigilancia marítima, la protección de infraestructuras críticas, la movilidad militar, la preparación civil y las comunicaciones seguras.

Los gobiernos del sur de Europa deberían aprovechar este proceso no para presentar una lista adicional de demandas regionales, sino para precisar cómo sus capacidades e iniciativas contribuyen a los objetivos europeos.

Una rendición de cuentas transparente debería distinguir entre el gasto en defensa, la inversión admisible de doble uso y la preparación civil en sentido amplio. La nESS tendría que vincular estas formas de gasto a objetivos estratégicos medibles, sin dejar de reconocer sus distintas finalidades. Para los estados del sur de Europa, esto supone una oportunidad para demostrar que la inversión en puertos, infraestructuras marítimas, protección civil y resiliencia social es esencial para la defensa europea y refuerza la capacidad de proteger el territorio, mantener los flujos estratégicos y preservar la cohesión social.

En definitiva, la nESS será creíble si articula un proceso duradero de elaboración estratégica, en lugar de producir otro documento estratégico como mero ejercicio bruocrático. La cooperación sureuropea puede contribuir a ello si consigue que la solidaridad sea más previsible, integra las iniciativas regionales en la gobernanza de la UE, vincula los objetivos comunes con las capacidades y los recursos y aumenta la capacidad de Europa para actuar colectivamente ante distintas crisis y en distintos escenarios geográficos.

El Mediterráneo como espacio estratégico europeo

El Mediterráneo demuestra por qué la defensa territorial, la conectividad estratégica y la resiliencia social no pueden planificarse por separado. Entendido más

allá de su cuenca y sus costas, une a la UE con África, Oriente Medio, el mar Negro, el mar Rojo y el Atlántico, y conecta con el Indopacífico a través del comercio y las cadenas de suministro. Por ello, su importancia para la seguridad europea va más allá de la gestión migratoria, la ayuda al desarrollo o la inestabilidad en la periferia sur de la Unión.

La nESS debería plasmar este reconocimiento en prioridades, responsabilidades y mecanismos de implementación acordados. Integrar el Mediterráneo en la planificación europea complementaría la atención prestada al flanco oriental y reforzaría la capacidad de la UE para proteger el territorio, mantener los flujos estratégicos y fortalecer la resiliencia social.

Esta integración exige también unas relaciones más sólidas y duraderas con el vecindario sur. Los estados del sur de Europa pueden ayudar a configurar asociaciones que vayan más allá de las transacciones a corto plazo y que se evalúen en función de su contribución a la seguridad compartida, la resiliencia y el desarrollo económico.

El Mediterráneo demuestra por qué la defensa territorial, la conectividad estratégica y la resiliencia social no pueden planificarse por separado.

Seguridad marítima y de las infraestructuras

El Mediterráneo es uno de los principales espacios en los que confluyen la defensa, la resiliencia económica y la autonomía estratégica. Más del 80% del comercio mundial en volumen se transporta por mar, y la mayor parte de los flujos internacionales de datos pasa por cables submarinos. Cualquier interrupción del tráfico en el Mediterráneo, Suez o el mar Rojo puede afectar rápidamente a los suministros energéticos, el comercio y las comunicaciones digitales de Europa. Por consiguiente, los puertos, las rutas marítimas y las infraestructuras de los fondos marinos deberían formar parte explícita de la nESS (Lazarou et al. 2026). Esta agenda ya se apoya en la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y en su plan de acción revisado, aprobado en 2023. La nESS debería conectar los objetivos de vigilancia marítima, protección de infraestructuras y preparación de estos instrumentos con sus propias prioridades estratégicas, en lugar de establecer un marco paralelo. La libertad de navegación es importante también más allá del Mediterráneo, por ejemplo en África Oriental, donde los puertos, la influencia regional y la supervivencia de las comunidades pesqueras tienen repercusiones más amplias en materia de seguridad.

Los estados miembros del sur de Europa pueden contribuir si vinculan sus capacidades marítimas y sus responsabilidades en materia de infraestructuras con las necesidades europeas comunes. Esto establece las bases para cooperar con los países bálticos, nórdicos y del mar Negro, que se enfrentan a entornos estratégicos distintos pero necesitan capacidades similares: vigilancia marítima, intercambio de inteligencia, protección de infraestructuras, atribución rápida y coordinación entre armadas, guardacostas y operadores privados. Esta cooperación ayudaría a desarrollar una cultura de seguridad europea en la que las amenazas marítimas en una región se entiendan como parte de una vulnerabilidad compartida y no como preocupaciones geográficamente aisladas.

Seguridad climática

El Mediterráneo es una zona crítica para la seguridad climática: su temperatura aumenta un 20% más rápido que la media mundial. Los incendios forestales, el estrés hídrico, la degradación costera y los fenómenos meteorológicos extremos afectan cada vez más a las infraestructuras, la protección civil y la continuidad de la acción de gobierno. Por ello, la seguridad climática debería incorporarse a la planificación estratégica europea como un reto de preparación, sin subordinar la política medioambiental a las prioridades militares.

La experiencia sureuropea en incendios, inundaciones y movilización ante emergencias puede servir de base a una iniciativa mediterránea de seguridad climática que combine alerta temprana, ejercicios de protección civil, logística de emergencias y protección de las infraestructuras energéticas y marítimas vulnerables (Lazarou et al. 2026). Esto conecta directamente territorio, flujos y sociedades: las emergencias climáticas dañan los espacios físicos, interrumpen redes esenciales y ponen a prueba las instituciones públicas y la resiliencia social.

El valor añadido europeo de esta cooperación residiría en desarrollar prácticas transfronterizas de preparación que también pudieran aplicarse a emergencias climáticas en otras partes de la Unión. La nESS debería integrar las crisis climáticas por sus consecuencias económicas, humanas y sociales. Para hacer operativa esta contribución, los gobiernos del sur de Europa tendrían que precisar las capacidades que pueden comprometer, la financiación necesaria y los resultados con los que se evaluará la cooperación.

Migración, coerción y asociaciones duraderas

A menudo, el Mediterráneo se ha tratado sobre todo como una frontera que hay que controlar, lo que ha convertido la gestión migratoria en el elemento definitorio de las relaciones de la UE con varios países vecinos. Este enfoque ha generado dependencias que los gobiernos y otros actores pueden explotar como palanca política. También ha favorecido transacciones a corto

plazo que pueden socavar una cooperación más duradera en energía, infraestructuras, resiliencia climática y desarrollo económico.

La nESS debe distinguir la migración y la movilidad humana, que requieren respuestas humanitarias, jurídicas y socioeconómicas, de la instrumentalización deliberada de los desplazamientos con fines de coerción política. Proteger a las personas y los sistemas de acogida no es lo mismo que responder al comportamiento coercitivo de un Estado, aunque ambas dimensiones estén presentes en una misma crisis. Mantener esta distinción es importante para la legitimidad de la estrategia y para evitar que la migración se convierta en el prisma dominante a través del cual se interpreta el Mediterráneo.

Para la cooperación sureuropea, esta distinción debería orientar tanto la elección de socios como la respuesta a las crisis. Las asociaciones deberían evaluarse en función de los intereses compartidos a largo plazo, su capacidad para resistir los cambios políticos y sus resultados medibles. Reducir la dependencia excesiva de la externalización migratoria limitaría la vulnerabilidad estratégica sin tratar a las personas migrantes como una amenaza militar.

La cooperación sureuropea debería traducir la geografía, la experiencia y las capacidades regionales en bienes públicos europeos compartidos. Así demostraría un compromiso creíble con la seguridad europea.

Estos retos mediterráneos ponen de manifiesto que el reconocimiento estratégico solo importa cuando modifica las capacidades y los compromisos. Las iniciativas que se exponen a continuación muestran cómo puede contribuir a ello la cooperación sureuropea.

Un conjunto de iniciativas del Sur de Europa

La cooperación sureuropea debería traducir la geografía, la experiencia y las capacidades regionales en bienes públicos europeos compartidos. Así demostraría un compromiso creíble con la seguridad europea, que combine una mayor contribución a la defensa militar con la preparación ante crisis que afecten al territorio, los flujos estratégicos y las sociedades. Las cuatro iniciativas siguientes permiten pasar del enfoque teórico de la concepción sureuropea de la seguridad a acciones operativas: reforzar una cultura de seguridad común, poner en práctica el enfoque de 360 grados, contribuir a solucionar las brechas de implementación y gobernanza y consolidar el Mediterráneo como espacio estratégico europeo. Estas iniciativas muestran cómo un grupo de estados dispuestos (*coalition of the willing*) puede hacer frente a vulnerabilidades compartidas, aportar capacidades y ensayar fórmulas de cooperación que después podrían extenderse al conjunto de la Unión.

Hacer operativa la solidaridad por debajo del umbral de la guerra

Para reforzar una cultura de seguridad europea común, los gobiernos del sur de Europa podrían proponer un marco de consulta y asistencia para ciberincidentes, sabotajes de infraestructuras, perturbaciones marítimas y otras formas de coerción híbrida. Este marco debería especificar los supuestos que activan la consulta, los procedimientos legales de intercambio de información, los mecanismos de evaluación de incidentes y el apoyo disponible para la reparación de infraestructuras, la protección civil y la comunicación pública.

Los estados participantes deberían determinar de antemano la asistencia que pueden prestar y poner a prueba las solicitudes mediante ejercicios periódicos. El marco complementaría el artículo 42.7 del TUE, sin ampliar automáticamente su aplicación a crisis por debajo del umbral de la agresión armada. Su finalidad sería hacer más previsibles la consulta y la asistencia tempranas, al tiempo que se preservan las distintas bases jurídicas aplicables a cada tipo de emergencia.

La experiencia sureuropea en protección civil, seguridad marítima y respuesta ante emergencias podría respaldar esta iniciativa, pero su relevancia abarcaría a toda la Unión. Al implicar a socios de otras regiones, demostraría que la solidaridad se aplica en todos los escenarios y tipos de crisis, en lugar de renegociarse cada vez que surge una nueva emergencia.

Una iniciativa de seguridad marítima y de la conectividad

Los estados del sur de Europa deberían desarrollar un programa conjunto de implementación en el marco de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y su plan de acción, que traduzca el enfoque de 360 grados en cooperación en materia de puertos, rutas de navegación, cables submarinos, interconexiones energéticas y otras infraestructuras marítimas críticas. Su valor añadido consistiría en acordar qué vulnerabilidades transfronterizas deben abordarse primero, qué capacidades nacionales comprometerán los participantes y cómo se evaluarán los resultados. Un programa inicial debería combinar el mapeo de infraestructuras y evaluaciones de riesgos compartidas con ejercicios que pongan a prueba la vigilancia, el intercambio de información y la respuesta a incidentes.

Las autoridades marítimas nacionales deberían designar puntos de contacto e implicar a las armadas, los guardacostas, los organismos de protección civil y los operadores de infraestructuras según sus respectivas competencias. La cooperación con socios nórdicos, bálticos, atlánticos y del mar Negro debería servir para comprobar si estos mecanismos pueden funcionar entre distintas cuencas marítimas y para reforzar la implementación y la interoperabilidad en todos los mares europeos.

Esta iniciativa protegería algo más que los intereses del sur de Europa. Cualquier disrupción en los puertos, las rutas energéticas o las conexiones digitales del Mediterráneo puede afectar a las cadenas de suministro, las comunicaciones y la movilidad militar europeas, incluida la capacidad de mantener los compromisos en el flanco oriental. Por tanto, su valor europeo radicaría en vincular la protección del territorio con la seguridad de los flujos físicos, digitales y económicos de los que dependen las sociedades europeas.

Diferenciación integrada

Para contribuir a solucionar la brecha de implementación y gobernanza, los estados del sur de Europa podrían poner en marcha, junto con otros estados miembros interesados, un proyecto piloto de capacidades en vigilancia marítima o protección de infraestructuras críticas. La participación debería conllevar compromisos financieros u operativos concretos, hitos acordados y una rendición de cuentas transparente ante las instituciones de la UE y el resto de los estados miembros.

La diferenciación será necesaria si la Unión aspira a convertirse en un actor geopolítico con mayores capacidades. No todos los estados miembros tienen que participar en todos los proyectos de seguridad, pero las coaliciones de estados dispuestos y capaces (*coalitions of the willing*) solo deberían avanzar cuando sus iniciativas persigan objetivos europeos comunes, cubran carencias de capacidades reconocidas, se mantengan vinculadas a las instituciones de la UE y estén abiertas a futuros participantes.

El proyecto permitiría comprobar si la diferenciación integrada puede convertir la ambición política en resultados sin fragmentar la Unión. Su éxito debería medirse por las capacidades obtenidas y su contribución a las necesidades europeas acordadas, no por el número de estados participantes ni por su identidad regional.

Un pacto de inversión en seguridad

Los estados del sur de Europa deberían respaldar un pacto que vincule la capacidad de defensa con el desarrollo industrial y la resiliencia social. Esto significa que determinadas prioridades podrían computarse como gasto en defensa y beneficiarse de financiación europea común. Entre los ámbitos susceptibles de financiación figurarían la seguridad de los puertos y los corredores de transporte, la vigilancia marítima y por satélite, la ciberseguridad y las comunicaciones seguras, y la resiliencia de los sistemas energéticos.

El sur de Europa puede apoyarse en su geografía, sus capacidades y su experiencia para contribuir a una UE más resiliente, que entienda la seguridad y la defensa como un ecosistema que abarca mucho más que las capacidades militares.

Los proyectos deberían abordar vulnerabilidades europeas identificadas y, al mismo tiempo, generar beneficios más amplios en forma de empleo, innovación tecnológica e infraestructuras resilientes. Su contribución podría reforzar la legitimidad pública y reducir el rechazo social al aumento del gasto en seguridad y defensa; pero no debería servir de pretexto para eludir el debate sobre los dilemas presupuestarios o las demás prioridades sociales.

Conclusión

Las crisis de seguridad rara vez se limitan a un único territorio o ámbito político. Las crisis económicas acaban convirtiéndose en crisis políticas. Las emergencias climáticas afectan a las infraestructuras y a la cohesión social. Los conflictos provocan desplazamientos, fuerzan la migración y alteran el comercio. La nueva Estrategia Europea de Seguridad debe reflejar esta realidad interconectada. La lógica de una perspectiva sureuropea sobre la nESS depende de su capacidad para presentar las preocupaciones regionales como bienes públicos europeos. En lugar de enumerar sus vulnerabilidades y amenazas, el sur de Europa puede apoyarse en su geografía, sus capacidades y su experiencia para contribuir a una UE más resiliente, que entienda la seguridad y la defensa como un ecosistema que abarca mucho más que las capacidades militares.

El Sur de Europa no debería pedir a la UE que desplace su atención del Este al Sur, sino contribuir a una concepción más integral de la seguridad europea, que combine la defensa territorial con la pro-

tección de la conectividad estratégica y la resiliencia social. Llevar adelante esta agenda exige que Europa pase de una cooperación en seguridad de carácter transaccional a una solidaridad organizada, a una diferenciación integrada y a una conexión más clara entre ambición estratégica, capacidades y legitimidad política.

Las cuatro iniciativas dan forma práctica a esta contribución: una consulta y una asistencia más tempranas harían más fiable la solidaridad; la cooperación marítima protegería la conectividad estratégica; un proyecto piloto de capacidades compartidas pondría a prueba la ejecución mediante la diferenciación integrada, y un pacto de inversión vincularía los objetivos de seguridad con la financiación y la legitimidad pública.

Si el Sur de Europa es capaz de articular colectivamente esta posición y traducirla en capacidades compartidas y compromisos fiables, hará algo más que simplemente añadir una perspectiva regional al debate. Su contribución será una estrategia europea cuyo equilibrio, carácter integral y legitimidad se demuestren por su eficacia: proteger el territorio, mantener las conexiones esenciales y permitir que las sociedades resistan las perturbaciones.

Referencias

Biscop, Sven. 2026. «A Grand New European Security Strategy». *Egmont Policy Brief*, n.º 405 (marzo de 2026).

Lazarou, Elena; Panagiotis Tsakonas; Apostolos Samaras; Athina Fatsea; y Panos Politis Lamprou (eds.). 2026. «Building a coherent and efficient European Security Strategy (ESS)». *ELIAMEP Policy Paper*, n.º 213/2026 (septiembre de 2026).

Romero Junquera, Abel. 2026. «La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la 'dimensión defensa' en la UE». *Documento de Análisis IEEE*, n.º 47/2026 (10 de junio de 2026).

Veron, Pauline. 2026. «A new European security strategy: What for?». *ECDPM Commentary* (3 de junio de 2026).

Vimont, Pierre. 2026. «European Security Strategy: In Search of a New Ambition». *Strategic Europe*, Carnegie Europe (11 de junio de 2026). [https://ca...w-ambition]

Visegrad Insight. 2026. «What the European Security Strategy Should Be About?». *Visegrad Insight* (10 de septiembre de 2026).