

61/2016

16 de junio de 2016

*Cristina Casabón\**

La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad

Visitar la WEB

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## La estrategia Mogherini en la crisis del Mediterráneo: por un enfoque político con una dimensión de seguridad

### Resumen:

Una serie de amenazas y mutaciones en la zona hacen que una renovada estrategia europea en la región Euro-Mediterránea sea una necesidad absoluta. Se requiere una estrategia política con una dimensión de seguridad que aborde las raíces de los conflictos que están poniendo en tela de juicio el orden geopolítico y las fronteras en el Medio Oriente.

En primer lugar, se señala la responsabilidad de los Estados miembros a la hora de impulsar una política exterior regional con una dimensión de seguridad. La UE y sus Estados miembros deben identificar los instrumentos y políticas euromediterráneas más adecuados, y estudiar cómo estos deben coordinarse en el marco de una Estrategia Global Europea.

En segundo lugar, la situación geopolítica en Oriente Medio es muy fluida y compleja. Es difícil establecer una nueva arquitectura regional mientras que un nuevo orden todavía está en ciernes. Sobre la base de la identificación de estas limitaciones, se concluye que la UE es un actor capaz de proveer paz y seguridad así como solventar las raíces de las crisis en su región. El objeto de este análisis es llegar a una visión compartida del concepto innovador de una estrategia política con un fuerte componente de seguridad; una «nueva visión de la seguridad», que acompaña a la resolución política de los conflictos y que se coordina además con otras políticas de desarrollo socioeconómico de estos países.

Para crear una arquitectura de seguridad en la región Euro-Mediterránea, la UE debe solventar la falta de influencia política. Para ello debe obedecer su propia agenda e implementando las políticas e instrumentos adecuados en el marco de una Estrategia Global Europea.

### Abstract:

*A number of threats and mutations in the region make a renewed European strategy in the Euro-Mediterranean region an absolute necessity. This situation requires a political strategy with a strong security dimension that addresses the root causes of the conflicts that are putting into question the geopolitical order and the borders of the Middle East.*

*Firstly, the analysis addresses the responsibility of Member States when promoting a regional foreign policy with a security dimension. The EU and its Member States should identify the best Euro-Mediterranean instruments and policies and study how they should be coordinated within*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*the framework of a European Global Strategy.*

*The geopolitical situation in the Middle East is very fluid and complex. It is difficult to establish a new regional architecture while a new order is still in the making. Based on the identification of these limitations, it is concluded that the EU is an actor capable of providing peace and security while solving the roots of its regional crisis.*

*The purpose of this analysis is to reach a shared vision of the innovative concept of a political strategy with a strong security component; a "new vision of security" that accompanies the political resolution of conflicts while it's coordinated with other socio-economic policies.*

*A security architecture in the Mediterranean requires addressing the lack of European political influence. Therefore, the EU should pursue their own agenda, implementing the right policies and instruments in the framework of a European Global Strategy.*

### Palabras clave:

Estrategia Global Europea, crisis Euro-Mediterránea, Política Común de Seguridad y Defensa, Política Europea de Vecindad, agenda política europea, arquitectura de seguridad, Oriente Medio y norte de África.

### Keywords:

*European Global Strategy, Euro-Mediterranean Crisis, Common Security and Defence Policy, European Neighbourhood Policy, European political agenda, Security architecture, Middle East and North Africa.*

## Introducción

Ante una situación crecientemente conflictiva en una región salpicada por los problemas de seguridad y movilidad, la Estrategia Global Europea será presentada a los líderes de la UE el próximo mes de junio.

Los conflictos de Oriente Medio y del Magreb han trascendido las fronteras nacionales, al tiempo que la crisis de gestión de refugiados así como los atentados de París y Bruselas han recordado abruptamente a los europeos su vulnerabilidad.

Todo ello demuestra que Europa no es una península aislada en su región, o como dijo la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Federica Mogherini recientemente en la conferencia anual del EUISS, «la frontera sur de Europa no es el Mediterráneo, es el Sahel»<sup>1</sup>.

En este periodo de superposición de crisis en su vecindario sur, la UE tendrá que desarrollar una política exterior más influyente y más eficaz<sup>2</sup> a la vez que reforzar su dimensión de seguridad. Para ello debe implicarse en la resolución política de conflictos (Siria, Iraq, Libia, Yemen...) y afrontar las raíces del terrorismo inspirado por el autodenominado Estado Islámico (EI), a la vez que abordar los antagonismos regionales entre Arabia Saudita e Irán, la crisis de refugiados, etc.

Este análisis va dirigido a estudiar la forma en la que la estrategia Mogherini puede orientar las acciones globales de la Unión Europea en el futuro, y en concreto en la región Euro-Mediterránea, desarrollando una estrategia política con una fuerte dimensión de seguridad. Al mismo tiempo, se debatirá la necesidad de adoptar un enfoque regional en la política Euro-Mediterránea, e incrementar la cooperación en materia de seguridad entre los países miembros.

## Una arquitectura de seguridad regional

Los países de la región de Oriente Medio y norte de África (MENA) viven un proceso de transición que iniciaron con el despertar árabe de 2011. Como señala Anthony Dworkin, investigador senior del European Council on Foreign Relations, «la UE y los Estados

<sup>1</sup> HR/VP Mogherini at the EUISS Annual Conference, «Towards an EU Global Strategy. The Final Stage». April, 2016. Disponible en: <[http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/160422\\_paris\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/docs/160422_paris_strategy_en.pdf)>.

<sup>2</sup> Federica Mogherini and Antonio Missiroli (ed): «Towards an EU Global Strategy. Background, process, references», EU Institute for Security Studies, September 2015. Disponible en: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-background-process-references/>>.

miembros deben afrontar la situación en el norte de África con una imagen clara de cuáles son las prioridades en cada país para promover los intereses europeos en seguridad, desarrollo, transparencia y responsabilidad»<sup>3</sup>.

Al mismo tiempo, la remodelación del sistema de seguridad en el Mediterráneo se enfrenta a una serie de restricciones y limitaciones. Es difícil establecer una nueva arquitectura de seguridad en un contexto como el actual, mientras se produce un cambio de equilibrio de poder regional entre Arabia Saudí e Irán<sup>4</sup> y cuando estas mismas potencias regionales junto con otros actores externos están involucradas en varios conflictos al mismo tiempo.

Hablamos por tanto de un contexto en el que los conflictos intraestatales (ya sea por cuestiones étnicas, políticas, económicas o de recursos) se mezclan con antagonismos interestatales de alcance regional. Actualmente, la fragmentación del Mediterráneo ha creado una situación de competición en lugar de cooperación entre los principales actores de la región que dificulta cualquier estrategia de política exterior europea.

Algunos expertos como Yezid Sayigh, investigador senior de Carnegie, ponen de relieve que la situación interna de estos países (disminución de los recursos del Estado, economías cada vez más informales y debilidad de las instituciones) ha elevado los costos de la reforma y de la profesionalización del sector de seguridad<sup>5</sup>. Estas tendencias también han incentivado el empoderamiento de actores no estatales, que van ganando territorio y recursos en Siria e Iraq, Libia y Yemen.

Sin embargo, y tomando en consideración los antagonismos a nivel nacional y regional, la creación de una arquitectura de seguridad regional parece la mejor respuesta para gestionar las crisis actuales a medio y largo plazo en ambas orillas del Mediterráneo.

Solo desde una perspectiva regional pueden solucionarse conflictos como el de Libia, donde la formación de un gobierno de unidad nacional es el primer paso hacia la creación de un estado funcional que requiere el apoyo de actores regionales clave (así como el respaldo de la comunidad internacional). Esto mismo puede aplicarse al caso

<sup>3</sup> Anthony Dworkin: «Los intereses interconectados de Europa en el Norte de África». *Esglobal*, marzo, 2016. Disponible en: <<http://www.esglobal.org/los-intereses-interconectados-de-europa-en-el-norte-de-africa/>>.

<sup>4</sup> Ignacio Álvarez Ossorio y Cristina Casabón Andrés: «Irán y el Arco chií». *Política Exterior*, abril, 2016.

<sup>5</sup> Yezid Sayigh: «Reforming the Arab Security State», Carnegie, marzo 2016. Disponible en: <<http://carnegie-mec.org/2016/03/30/reforming-arab-security-state/iwga>>.

de Siria, donde sin embargo parece improbable llegar a un gobierno de consenso nacional-regional.

En el caso de los refugiados, y hasta la fecha, Occidente ha perdido la oportunidad de impulsar una mayor cooperación regional, al optar en cambio por un acuerdo bilateral con Turquía. Como indica Mattia Toaldo, investigador senior del European Council on Foreign Relations (ECFR), en la región MENA, se observa la misma división que dentro de Europa, con algunos de los actores que tratan de eludir su responsabilidad con los refugiados y que además participan en varios conflictos al mismo tiempo. Solo en el ámbito regional puede solventarse la falta de colaboración de estos gobiernos a la hora de abordar esta crisis<sup>6</sup>.

### La elaboración de la Estrategia Global Europea

Todos los socios de la UE (empezando por Estados Unidos) recomiendan que esta se ocupe de las crisis en pleno desarrollo en su vecindario sur, pues es un actor capaz de movilizar una amplia variedad de herramientas de política exterior (desde ayuda humanitaria hasta cooperación al desarrollo, pasando por políticas de gestión de crisis, acuerdos comerciales, influencia política, despliegue militar...).

La Unión Europea no ha sabido sacar provecho de sus recursos económicos, militares y diplomáticos para la resolución de los conflictos que se han ido generando en la región desde 2011, y ahora experimenta en su suelo las crisis de seguridad (terrorismo) y de movilidad (refugiados) que se derivan de los mismos. La propia alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, señala la carencia de una estrategia como la causa de que estos instrumentos de política exterior no hayan sabido responder a la crisis<sup>7</sup>.

Es por ello, y a la vista de esta situación, por lo que en el Consejo Europeo del 26 de junio de 2015, los líderes de la UE acordaron elaborar una Estrategia Global Europea (EGE) que Mogherini deberá presentar al próximo Consejo Europeo en junio de 2016. En el mismo Consejo Europeo, la alta representante presentó una evaluación de la

<sup>6</sup> EuroMeSCo Conference 2016. *Towards a security architecture for the Mediterranean: a challenge for Euro-Mediterranean relations*. Bruselas, 15 de abril de 2016. Disponible en: <<https://europa.eu/globalstrategy/en/towards-security-architecture-mediterranean-challenge-euro-mediterranean-relations>>.

<sup>7</sup> Thierry Tardy: *EUISS Yearbook of European Security 2016*. Abril 2016. Disponible en: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/euiss-yearbook-of-european-security-2016/>>.

estrategia<sup>8</sup> que ha servido de referencia para las consultas con los Estados miembros y otras partes interesadas.

Esta evaluación estratégica de 2015 identifica las características principales de un «entorno cambiante» (un mundo más controvertido y un mundo más complejo), y recoge cinco grandes desafíos y oportunidades de la UE que se corresponden con diversas áreas geográficas (una de ellas dedicada a Norte de África y Oriente Medio) así como cinco principales implicaciones que estos desafíos suponen para la UE (actualización de los objetivos y del compromiso exterior de la UE, mayor flexibilidad, adaptación a la realidad, la necesidad de coordinarse mejor y la necesidad de fortalecer nuestras capacidades).

Consecuentemente, se ha lanzado una plataforma (EU Global Strategy website) en la que se explican las principales políticas en las que esta estrategia está trabajando: seguridad y defensa; estrategia contraterrorista y contra el crimen organizado; ciberseguridad; energía y cambio climático; migración y movilidad; ayuda humanitaria y prosperidad económica. Paralelamente, el EUISSS ha consultado a un grupo de expertos y analistas reconocidos sobre cuáles deben ser los grandes objetivos de una la Estrategia Global Europea, y los medios para lograrlos<sup>9</sup>.

Cabe aquí señalar que el proceso de elaboración de la EGE es cerrado y confidencial. Los Estados miembros son consultados a través de reuniones con regularidad en diversos niveles e informados a través de puntos de contacto. Por otra parte, los embajadores del Comité Político y de Seguridad (COPS) han tenido la oportunidad de examinar el proceso de elaboración de la EGE. Un primer borrador de la estrategia debería estar listo a principios de mayo para luego ser compartido con los Estados miembros y presentado en el próximo mes de junio.

Durante la conferencia anual de *EuroMesCo*, una red de *think tanks* organizada por el Instituto Europeo del Mediterráneo, en Bruselas el pasado mes de abril, las discusiones se centraron en el nivel de ambición que la EGE debe alcanzar en diversos ámbitos.

---

<sup>8</sup> «The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world», June 2015. Disponible en: <[http://www.eeas.europa.eu/docs/strategic\\_review/eu-strategic-review\\_strategic\\_review\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf)>.

<sup>9</sup> VV.AA.: «Towards an EU global strategy – Consulting the experts», EU Institute for Security Studies. April 2016. Disponible en: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts/>>.

### Falta de voluntad y responsabilidad política

Uno de los principales problemas que señalan numerosos expertos consultados por el EUISS<sup>10</sup> a la hora de diseñar una Estrategia Global Europea es la dificultad, entre los Estados miembros, para ponerse de acuerdo sobre las prioridades e intereses de la UE en materia de política exterior, así como para implicarse en la implementación (los medios).

Silvia Colombo, analista senior del «Istituto Affari Internazionali» señala que ha habido un cambio importante en cuanto a objetivos, o voluntad política en los últimos 20 años en la UE: «Mientras que durante los tiempos de la Asociación Euro-Mediterránea había ambición para resolver los conflictos interestatales de la región, como el conflicto palestino-israelí/árabe-israelí, a través de la creación de una comunidad de seguridad regional, este objetivo se ha puesto a un lado, coincidiendo con un crecimiento de la desilusión por la posibilidad de hacer frente a las raíces de estos conflictos»<sup>11</sup>.

La UE es un actor capaz de proveer paz y seguridad en su vecindario sur, así como solventar las raíces de las crisis actuales. La actual falta de relevancia de la UE como actor regional se debe a la carencia de voluntad política de los Estados miembros, lo cual obstaculiza el alcance y el potencial de una estrategia regional y dificulta la tarea de crear un set completo de instrumentos y una política exterior ambiciosa.

Los Estados miembros de la UE parecen seguir siendo reacios a dotar a la UE de competencias para desarrollar las políticas de seguridad y defensa que necesita para ser un actor de referencia en el Mediterráneo.

La respuesta desigual (e incluso descoordinada) entre los Estados miembros es además especialmente acentuada en el ámbito de las capacidades militares, que lideran el Reino Unido y Francia. No todos tienen la voluntad necesaria para actuar militarmente, como es el caso de Alemania por ejemplo, que se ha mantenido al margen en la campaña militar contra el Daesh en Siria e Iraq.

---

<sup>10</sup> VV.AA.: «Towards an EU global strategy – Consulting the experts», EU Institute for Security Studies, Abril 2016. Disponible en: <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/towards-an-eu-global-strategy-consulting-the-experts/>>.

<sup>11</sup> Sylvia Colombo y Daniela Huber: «The EU and conflict resolution in the Mediterranean neighbourhood: Tackling new realities through old means?». Euromesco Paper 27. Disponible en: <<https://europa.eu/globalstrategy/en/eu-and-conflict-resolution-mediterranean-neighbourhood-tackling-new-realities-through-old-means>>.

Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de inestabilidad en la región Euro-Mediterránea, y asumiendo que las amenazas a las que nos enfrentamos hoy son transnacionales y multidimensionales, parece inmediato intuir que la respuesta solo puede ser la comunitaria.

Es por ello que la UE, conjuntamente, debe ofrecer una estrategia de seguridad para la región Euro-Mediterránea que sirva para gestionar las crisis en curso (una parcela propia de la Política Común de Seguridad y Defensa). La realidad es que, como indica Daniel Keoane, analista senior del Center for Security Studies ETH Zürich «la política de defensa de la UE ha sido concebida como una política de gestión de crisis (...) pero hoy en día parece hacer de todo menos gestión de crisis»<sup>12</sup>.

Al mismo tiempo es necesario que la UE desarrolle una estrategia política en su política exterior paralela a la política de gestión de crisis y resolución de conflictos, puesto que la implementación de un acuerdo político en Siria, Libia y otros países en conflicto es el paso necesario para solucionar las raíces de estas crisis. En este sentido, investigadores como Mattia Toaldo señalan que, en el caso de Libia, la prioridad de la política exterior europea es apoyar el proceso político: «Es hora de que Occidente alinee su estrategia política y contraterrorista, pues apoyar a los agentes hostiles al proceso político en nombre de la lucha contra el Daesh podría ser contraproducente»<sup>13</sup>. Nos encontramos en un momento en el cual se necesita desarrollar mayor convergencia europea entre el ámbito político y el militar, quizás la Estrategia Global Europea puede guiar y establecer una mayor coordinación entre los instrumentos y políticas de la UE.

Es llamativo que Europa esté descoordinada y que se desentienda de manera conjunta en Oriente Medio y África, donde los conflictos se solapan y el terrorismo, no solo se expande, sino que va conformando redes de comunicación, información y reclutamientos dentro de Europa.

No hay soluciones fáciles para una región que en los últimos años ha pasado por tantas permutaciones y cuyas complejidades ya no se ajustan a los límites de la guerra

<sup>12</sup> Daniel Keoane: «The paradox of EU defence policy», European Geostrategy, marzo 2016. Disponible en <<http://www.europeangeostrategy.org/2016/03/the-paradox-of-eu-defence-policy/>>.

<sup>13</sup> Mattia Toaldo: «Libya's competing centers of power and the West's priority: support the political process», mayo 2016. Disponible en <<https://www.aspeninstitute.it/aspensia-online/article/libya%E2%80%99s-competing-centers-power-and-west%E2%80%99s-priority-support-political-process>>.



convencional, pero desarrollar una Estrategia Global Europea que impulse y dote de sentido a la política exterior es la vía adecuada para hacer frente a los retos actuales.

Para avanzar hacia una política comunitaria, la UE y los países miembros deben comprender la naturaleza de las crisis actuales. La crisis migratoria Euro-Mediterránea no se limita solamente a la llegada de refugiados sirios, sino también de afganos, iraquíes, libios, palestinos... y afecta a los países de la región que comparten fronteras (Túnez, Líbano, Jordania, Turquía), los cuales se han visto desbordados por la masiva llegada de refugiados.

Además esta región tiene que lidiar con nuevas amenazas como el crecimiento de las tensiones sectáreas entre Arabia Saudí e Irán, la expansión del terrorismo, las crisis políticas e institucionales, y otros problemas estructurales como la crisis económica o la falta de movilidad social especialmente entre los jóvenes y las capas sociales más bajas.

### **La respuesta a la crisis de seguridad interna**

En el contexto actual, las respuestas unilaterales de los países miembros de la UE se demuestran incapaces de hacer frente a los problemas de la región Euro-Mediterránea, así como de gestionar las crisis internas de seguridad fruto de la inestabilidad regional. Sin embargo, los cambios en la percepción de las amenazas tras la llegada de refugiados y los atentados de París y Bruselas pueden acelerar el proceso de elaboración de políticas comunitarias que refuercen la seguridad dentro del espacio Schengen.

En las horas posteriores a los ataques terroristas en París, se especuló con que el gobierno francés podría activar la cláusula de solidaridad de la UE, el artículo 222 del Tratado de Lisboa para asegurar el apoyo mutuo. Al final, Francia decidió recurrir al artículo 42.7 (TUE), la cláusula de defensa mutua, dado que el alcance territorial del artículo 222 se limita al ámbito europeo. Con ello, Francia se reservaba la capacidad de actuar en materia de política exterior en Siria, algo que esta cláusula no hubiese permitido.

Esta respuesta demuestra el primer gran dilema de la actuación europea en materia de seguridad interna, pues como recuerda Roderick Parkes, analista senior del EU

Institute for Security Studies, «sigue presente la duda de cómo vincular la cláusula de solidaridad con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)»<sup>14</sup>.

Además, a nivel interno, la cláusula de seguridad no ha servido para hacer frente a las deficiencias de gestión de la crisis de refugiados en la frontera este, ya que esta crisis involucraba a países de los Balcanes que no son miembros de la UE.

Hay que señalar que los problemas de gestión y reubicación de refugiados se deben a que muchas de las recomendaciones recogidas en la Agenda Europea de Migración<sup>15</sup> no han sido cumplidas por los Estados miembros, como es el caso del reparto de refugiados según un sistema de cuotas establecido por la Comisión. Es por ello que algunos expertos lamentan la pérdida progresiva del papel de las instituciones europeas (y en particular en este caso de la Comisión Europea presidida por el Sr. Juncker) a la hora de infl

La Estrategia Global Europea puede contribuir a crear un terreno común y eliminar diferencias que existen entre los países europeos en materia de percepción de amenazas, la coordinación en materia de seguridad, los mecanismos de cooperación, la industria de defensa...

En el ámbito externo, la PCSD queda reducida a misiones de gestión de crisis relativamente pequeñas y de duración limitada en terceros países. Sufre de una carencia de recursos y sus capacidades se van reduciendo progresivamente al ámbito de misiones de entrenamiento y supervisión de fronteras<sup>16</sup>.

Es ilusorio creer que crisis mayores tales como el flujo de migrantes, la permanente amenaza del terrorismo y la necesidad de forjar una solución política a los conflictos en Siria pueden ser abordadas con los actuales instrumentos y políticas.

---

<sup>14</sup> Roderick Parkes: «Migration and terrorism: the new frontiers for European solidarity», EU Institute for Security Studies. Disponible en <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/migration-and-terrorism-the-new-frontiers-for-european-solidarity/>>.

<sup>15</sup> A European Agenda on Migration. Comisión Europea, mayo de 2015. <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)>.

<sup>16</sup> VV.AA.: «Envisioning European defense». EU Institute for Security Studies, marzo de 2016. Disponible en <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/envisioning-european-defence-five-futures/>>.

### Diversificación y coordinación de instrumentos y políticas

Tras la primavera árabe, existe un debate entre expertos que opinan que la Unión Europea puede reciclar algunas de las políticas e instrumentos ya desarrollados para hacer frente a los conflictos y procesos de transición actuales y quienes piensan que debe desarrollar otros nuevos.

En este contexto, y como señala Mercedes Guinea, profesora de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, «la UE como entidad política, esto es, la Unión de los 27 estados en la época, no ha destacado por desarrollar un papel activo en estos procesos de cambio político (...) ni en los procesos de cambio pacífico, ni en el caso de los virulentos como el de Libia y Siria»<sup>17</sup>.

En este sentido, Rosa Balfour, investigadora senior del *German Marshall Fund* señala que «la PEV se ha quedado atascada en una incapacidad para hacer frente a los desafíos en Oriente Medio y el norte de África porque la mayoría de estos desafíos son extremadamente difíciles de tratar»<sup>18</sup>. Es por ello, por lo que en 2015, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) plantearon en la revisión de la Política Europea de Vecindad (PEV) si esta debía actualizarse.

La cuestión es si se entiende cuál es el ámbito y alcance de la PEV, cuyo objetivo principal no es hacer frente a las crisis y conflictos, sino lograr una asociación política más estrecha y el mayor grado posible de integración económica. Este objetivo se basa en intereses comunes y en la promoción de los valores de la UE –la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, y la cohesión social–.

Si bien la PEV es una política importante para las relaciones exteriores de la UE en su vecindario sur, algunos de los expertos consultados por el EUISS consideran que en materia de gestión de crisis, la UE debe trabajar en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa tanto de forma independiente como conjuntamente con otras

---

<sup>17</sup> Mercedes Guinea: «La política europea de vecindad hacia el mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil». *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39. Octubre, 2015. Disponible en <<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf>>.

<sup>18</sup> Rosa Balfour: «The European Neighbourhood Policy's identity crisis». *European Neighbourhood Policy Review: European Union's Role in the Mediterranean*. 6th Euromed Survey. Instituto Europeo del Mediterráneo, 2016. Disponible en <[http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2015/Euromed%20Survey%202015\\_Rosa%20Balfour.pdf](http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2015/Euromed%20Survey%202015_Rosa%20Balfour.pdf)>.

operaciones en el marco de la OTAN y la ONU, y en el marco de una nueva Estrategia Global Europea.

En definitiva, se trata de decidir si es en el marco de la nueva Estrategia Global Europea donde pueden coordinarse, y desarrollarse estas políticas (PEV y PCSD), o si por el contrario hay que diseñar nuevas políticas que aborden las raíces de los conflictos que se encuentran en las patologías de seguridad y de gobernanza de la región MENA a la vez que sentar las bases del desarrollo socioeconómico de estos países.

Como señala Sven Biscop, en este momento el mayor reto puede ser «convencer a los Estados miembros de los vínculos entre la Estrategia Global Europea, la OTAN, la PCSD la ONU y otras coaliciones ad hoc»<sup>19</sup>. Puede por tanto, preverse que el proceso no ya de coordinación, sino de aplicación de los diferentes instrumentos y políticas, será lento y dificultoso.

### **Conclusión: la creación de una agenda política**

En términos generales, la Estrategia Global Europea debe orientar las acciones globales de la Unión Europea en el futuro. El debate que se ha generado ha motivado la idea de impulsar una estrategia política en la región con una fuerte dimensión de seguridad y defensa.

Al mismo tiempo, se requiere una mayor integración de la región Euro-Mediterránea, que bien se podría alcanzar activando algunas de las organizaciones y políticas Euro-Mediterráneas existentes, como son la dimensión sur de la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo.

La carencia de una dimensión política en la política exterior de la UE es descrita por los analistas y expertos como una de las mayores deficiencias estructurales. Para alcanzarla es necesario que la UE escriba su propia agenda de política exterior y que esta esté coordinada con la PCSD, y otros instrumentos de cooperación como la PEV.

Como se ha comentado en la introducción del documento, la UE tiene que diseñar e implementar una estrategia política con una fuerte dimensión de seguridad en lugar de una estrategia de seguridad, ya que las raíces de la crisis y los conflictos actuales son básicamente políticas.

---

<sup>19</sup> Sven Biscop: «Out of the blue: a white book», Egmont Institute, November 2015. Disponible en <<http://www.europeangeostrategy.org/2015/11/out-of-the-blue-a-white-book/>>.

Debe recalcar que la incorporación de una dimensión de seguridad dentro de la estrategia política debe acompañarse de un esfuerzo constante en términos de gestión de crisis y reconstrucción económica (la idea de un «plan Marshall» para Oriente Medio es parte del debate económico), así como políticas sociales para promover la reconciliación de las partes implicadas en el escenario de postconflicto.

La UE también debe evitar intervenciones contraproducentes, aprender de errores del pasado, y comprender que escenarios como el de Libia no pueden solucionarse sin esfuerzos políticos y diplomáticos a fondo. Las intervenciones militares per se, se han demostrado inútiles, y han creado complejos debates en la sociedad europea que suponen enormes obstáculos a la hora de crear una estrategia de seguridad y defensa común, así como de hacer frente a los retos de seguridad de nuestra región.

*Cristina Casabón\**  
*Cofundadora Baab Al Shams*

## Bibliografía

- A European Agenda on Migration. Comisión Europea, mayo de 2015.
- ÁLVAREZ OSSORIO, Ignacio y CASABÓN ANDRÉS, Cristina. «Irán y el Arco chií», *Política Exterior*. Abril, 2016.
- BALFOUR, Rosa. «The European Neighbourhood Policy's identity crisis». *European Neighbourhood Policy Review: European Union's Role in the Mediterranean*. 6<sup>th</sup> Euromed Survey. Instituto Europeo del Mediterráneo, 2016.
- BISCOP, Sven. «Out of the blue: a white book», Egmont Institute, noviembre 2015.
- COLOMBO, Sylvia and HUBER, Daniela. *The EU and conflict resolution in the Mediterranean neighbourhood: Tackling new realities through old means?* Euromesco Paper. Marzo, 2016.
- DESSI, Andrea. «Radicalisation in the Mediterranean Region: Old and New Drivers», *Istituto Affari Internazionali*, diciembre 2015.
- DWORKIN, Anthony. «Los intereses interconectados de Europa en el Norte de África». *Esglobal*. Marzo, 2016.
- EUISS Annual Conference, *Towards an EU Global Strategy – The Final Stage*. April, 2016.
- EuroMeSCo Conference 2016. *Towards a security architecture for the Mediterranean: a challenge for Euro-Mediterranean relations*. Bruselas, 15 de abril de 2016.
- *Europe: What to watch out for in 2016-2017*, World Economic Forum, 2016.
- FRICKE, Julian. «The EU Global Strategy: Foreign and Security Policy in a connected, contested and complex world» *BlogActiv.eu*, diciembre 2015.
- GIEGERICH, Bastian. «European military capabilities and future conflict», *European Geostrategy*, marzo 2016.
- GROS-VERHEYDE, Nicolas. «Un peu plus de PSDC dans la stratégie globale. Les 18 idées du G4», *Bruxelles2Pro*, marzo 2016.

- GUINEA, Mercedes. «La política europea de vecindad hacia el mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil». *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 39. Octubre, 2015.
- HILTERMANN, Joost. «Towards a new European policy approach in the Middle East», Policy Network, abril 2016.
- HOF, Frederic. «Europe must take lead on protecting Syrian civilians» EUobserver. Abril 2016.
- KEOANE, Daniel. «The paradox of EU defence policy», European Geostrategy, marzo 2016.
- MASI, Alessandria. «As the Syrian regime and opposition forces announce new operations, civilians continue to be killed during Syria's ceasefire», International Business Times, abril 2016.
- MISSIROLI, Antonio (Ed.). *Towards an EU global strategy – Background, process, references*. EU Institute for Security Studies, 2015.
- MISSIROLI, Antonio, «The EU in a multiplex world», EU Institute for Security Studies, marzo 2015.
- PARKES, Roderick. «Migration and terrorism: the new frontiers for European solidarity», EU Institute for Security Studies. Diciembre 2015.