

MOGHERINI, REINA DE LA RESILIÈNCIA, FINALITZA EL SEU MANDAT

Pol Bargués-Pedreny, Researcher, CIDOB
@polbargues



604

NOVEMBRE
2019

El mandat de cinc anys de Federica Mogherini com a Alta Representant de la Unió Europea per a Afers Exteriors i de Política de Seguretat s'ha acabat. Durant aquest període, Mogherini ha hagut d'abordar qüestions importants, com ara emergències vinculades al canvi climàtic, el conflicte entre Rússia i Ucraïna o les tensions creixents entre els Estats Units i l'Iran, a més de diversos conflictes híbrids, que van des del terrorisme transnacional fins a campanyes de desinformació i ciberatacs. Quina ha estat la seva resposta a "un món cada cop més connectat, contestat i complex"? Quin és el seu llegat?

Federica Mogherini no ha assolit grans victòries. A diferència dels seus predecessors, Javier Solana, que podia atribuir-se el mèrit d'haver acabat amb les guerres als Balcans o d'haver iniciat complexos processos de construcció d'Estat a Kosovo, Macedònia i Montenegro, o Catherine Ashton, que podia presumir de liderar les negociacions per congelar el programa nuclear de l'Iran, les fites de Mogherini han passat desapercebudes. Els més crítics suggereixen que, sota l'acció exterior de Mogherini, la UE ha abandonat els seus principis i les seves grandeses i ha seguit un camí molt més modest, pragmàtic i reactiu. Tot això és cert. Tanmateix, com a Alta Representant, Mogherini va voler donar una nova direcció i una estratègia global per a la Unió Europea, que va construir al voltant de la idea de 'resiliència'. L'estratègia, relacionada amb el multilateralisme, la integració, la connectivitat i la diplomàcia multinivell, representa també un intent de transformar l'aparent debilitat de la UE en una arma molt valuosa.

Tot i que la noció de resiliència ja apareixia de manera destacada a la Comunicació de la Comissió de 2012 sobre seguretat alimentària i al Pla d'Acció de Resiliència 2013-2020, el concepte es va desenvolupar de manera més coherent a l'Estratègia Global de la UE (2016) i a la "Comunicació conjunta sobre un enfocament estratègic de la resiliència" (2017). L'Estratègia Global defineix la resiliència com "la capacitat dels estats i de les societats de reformar-se, resistir i recuperar-se de les crisis internes i externes".

La idea de promoure la resiliència permet a la UE intervenir en un món complex. En contraposició als enfocaments d'intervenció més tradicionals (com l'ajuda internacional en matèria de construcció de l'Estat), l'estratègia de resiliència de la UE es pot resumir en quatre avenços significatius:

en primer lloc, la resiliència és un concepte clau per reunir totes les comunitats, els actors i les institucions polítiques de la UE per trobar un nou propòsit comú al món. Les tensions i les disputes entre estats membres es poden reduir mitjançant l'adopció d'un enfocament **conjunt, coherent i coordinat**. La UE no pot construir la resiliència a les crisis i els xocs que afecten a societats estrangeres de manera directa, unilateral, precipitada; requereix, en canvi, la contribució de diferents instruments i organismes europeus. Per exemple, a la regió del **Sahel**, la UE ha desplegat nombrosos instruments a la seva disposició (des d'ajuda al comerç, suport humanitari, missions de capacitació civil, enviats especials i ambaixadors) per donar suport a iniciatives liderades des de l'Àfrica i abordar totes les fases i les dimensions dels conflictes i les crisis, incloses les conseqüències com ara la migració il·legal. Amb Mogherini, l'acció exterior de la UE ha passat a ser expansiva i integrada, plural i coherent alhora.

La resiliència pressuposa un enfocament més modest i cooperatiu per a la intervenció de la UE a l'exterior.

En segon lloc, la resiliència pressuposa un enfocament més modest i cooperatiu per a la intervenció de la UE a l'exterior. La UE ja no busca exportar ni imposar valors europeus als seus veïns. En canvi, compta amb els recursos locals de cada societat i opera amb associacions complexes a nivell nacional i regional per promoure la resiliència, el creixement econòmic i les transicions entre guerra i pau. En lloc d'actuar unilateralment, la UE ha fet del multilateralisme el seu eslògan: "Continuarem sent un actor global de principis, fiable, coherent i cooperatiu, un punt de referència pel **multilateralisme**", va afirmar Mogherini el primer Dia Internacional del Multilateralisme i la Diplomàcia per la Pau. La ratificació de l'acord de París el 2016 per **mitigar l'escalfament global** i les relacions entre **l'Iran i el P5+1** (els membres del Consell de Seguretat permanent més Alemanya), per garantir que l'Iran desenvolupa un programa nuclear pacífic, es consideren casos raonablement exitosos de multilateralisme en què el paper de la UE és fonamental.

En tercer lloc, Mogherini ha augmentat la visibilitat de la UE a l'estranger i n'ha potenciat la connectivitat. Aquest enfocament contrasta fortament amb l'aïllacionisme dels Estats Units sota l'administració Trump. Mogherini va comprendre que la UE havia d'estar present a l'estranger per tenir un paper destacat en la configuració de les relacions internacionals. Més que els seus predecessors, va **viatjar** en diverses ocasions a l'Àfrica, l'Àsia i l'Amèrica Llatina per comunicar les polítiques i accions de la UE i reforçar les associacions amb altres països i regions. Com a reacció a les tendències internacionals, també ha realitzat nombroses declaracions per augmentar la visibilitat i la veu de la UE. Aquesta presència global és important, ja que fomenta la resiliència de les societats i comunitats requereix un compromís sostingut i un **seguiment continu**.

En quart lloc i, relacionat amb l'anterior, Mogherini va situar les iniciatives diplomàtiques i el diàleg com un dels instruments de relacions exteriors més importants de la UE. Amb l'objectiu de potenciar la diplomàcia i exercir-la de manera innovadora, la UE intenta reunir i unir tots els actors rellevants en un conflicte (des d'alts càrrecs fins a grups més afectats). Entre

les iniciatives més destacades s'inclouen les conferències anuals a Brussel·les de “**Support al futur de Síria i la regió**” que s'organitzen des del 2017 per donar suport a les converses de l'ONU a Ginebra sobre Síria. Aquestes conferències busquen reforçar el compromís polític, humanitari i financer dels donants internacionals amb la gent de Síria i establir converses entre organitzacions internacionals, regionals i locals. De la mateixa manera, el projecte “**Iraq i els seus veïns: potenciar el diàleg i la integració regional a l'Àsia occidental**” promou diàlegs multinivell mitjançant una sèrie de seminaris bilaterals i multilaterals que reuneixen representants de la societat civil de l'Iraq i els seus veïns immediats: Turquia, l'Iran, l'Aràbia Saudita, Jordània i Kuwait. La idea darrere d'aquestes iniciatives és facilitar diàlegs constructius i inclusius, de manera que els responsables polítics i diversos grups de la societat civil puguin compartir les seves experiències i punts de vista. Aquest nou estil de diplomàcia no pretén resoldre disputes del passat, sinó recolzar solucions futures sostenibles.

El gran èxit de Mogherini és que va acceptar les limitacions de la UE en un món complex i connectat i les va convertir en una virtut.

En resum, el gran èxit de Mogherini és que va acceptar les limitacions de la UE en un món complex i connectat i les va convertir en una virtut. Com que la UE ja no podia exportar a l'exterior uns valors contestats dins i fora de les fronteres comunitàries, va proporcionar suport als altres; davant d'un clima polític en què no podia aplicar solucions ràpides i específiques, va optar per integrar diferents instruments de política exterior i emprendre accions multidimensionals; donat que el món ja no era apte per a solucions proteccionistes i aïllacionistes, es va mantenir connectada i va viatjar per tot arreu; i com que era difícil assolir acords de pau definitius, va promoure converses llargues i obrir noves iniciatives. En un món cada cop més connectat, contestat i complex, Mogherini va comprendre que la UE no pot canviar la direcció del vent però pot ser l'aroma que ompli l'aire.