

La Unió Europea, actor de pau?

Pablo Aguiar



Militars de diferents nacionalitats portant una bandera de la UE

El 5 d'octubre de 2012 s'anunciava que la Unió Europea es convertia en el guanyador del premi Nobel de la pau. Es tractava del reconeixement a un projecte polític que naixia després de la Segona Guerra Mundial. Aquell havia estat el cinquè enfrontament militar entre França i Alemanya en els anteriors 150 anys, i havia produït la mort de prop de 70 milions de persones. Calia trobar alguna solució: europea i política. A partir de la cooperació econòmica, la construcció europea va aconseguir crear uns lligams prou forts com per que els països membres tinguessin més incentius en resoldre els conflictes pacíficament que mitjançant la guerra. Per tant, el Nobel premiava un territori que era font de conflictes armats i que s'havia transformat en un que es distingeix per haver desterrat la guerra com a mecanisme de relació entre els seus membres. Respecte dels seus integrants no hi ha dubte: la UE és un projecte de pau.

Tanmateix, si en lloc de fer una mirada cap a l'interior de la Unió Europea la féssim cap enfora, la imatge com actor de pau és menys nítida. Un anàlisi més profund ens ha d'oferir una fotografia més precisa, més completa i menys categòrica.

L'arquitectura institucional de la pau: una política complexa

En termes polítics ens resulta intuïtiu identificar una política de guerra. Serien accions conduents a la transformació dels conflictes per mitjans violents, armats. Tanmateix quan volem adoptar una òptica inversa, definir una política de pau, sorgeixen les dificultats. Devem a Johann Galtung, un dels pioners de la investigació per la pau, la distinció entre dues concepcions de pau. D'una banda la pau negativa, definida per l'absència de guerra, més que per elements substancials propis, és una pau que no es guerra. D'una altra, la pau positiva, que va molt més enllà, doncs el que aspira és a assolir una relació harmoniosa i mutualment beneficiosa entre els elements. És una concepció de pau més holística, lligada al respecte pels drets humans, a la reducció de les desigualtats i a la sostenibilitat. És una pau polièdrica i més propera a la idea de justícia [1]. Desentranyar quina és la concepció de pau i de quina manera l'articula la UE no és una tasca senzilla.

El Tractat de Lisboa a l'article 3 recull que la Unió promourà la pau juntament amb el desenvolupament sostenible, la solidaritat, l'eradicació de la pobresa i la protecció dels drets humans, entre d'altres [2]. A més assenyala la pau i la prevenció dels conflictes com a part dels objectius de les relacions de la UE amb la resta del món. Forma part, doncs, dels principis que han de guiar l'acció política en termes generals.

Però els canvis més significatius que va introduir el tractat, en el tema que ens ocupa, van ser dos: d'una banda la creació de l'Alta Representant d'Afers Exteriors i a qui s'atorga també la vicepresidència de la Comissió Europea; i de l'altra la creació del Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE), el cos diplomàtic de la Unió. Actualment, la posició de l'Alta Representant l'ocupa l'exministre italiana Federica Mogherini. Aquestes canvis pretenien dotar a la UE d'una veu unitària en l'àmbit internacional. El "doble barret" de l'Alta Representant, present al Consell i la Comissió, podia ajudar a reduir les inconsistències de la Unió en la seva projecció exterior, una de les crítiques més recurrents.

Si ens centrem en el repartiment de tasques en les polítiques de pau entre el Consell Europeu i la Comissió, trobem que, a grans trets, si l'actuació és a llarg termini correspon al pilar comunitari, pel contrari les iniciatives de més curt abast temporal tendeixen a tractar-se sota el segon pilar en el marc de o bé la Política Exterior i de Seguretat Comuna (CFSP) o bé la Política Europea de Seguretat i Defensa (ESDP).

En termes de promoció de la pau, a més dels tractats, el document més rellevant que marca la relació de la Unió amb la resta del món és la seva Estratègia Europea de Seguretat. La primera datava del 2003 [3] i es proposava exportar la democràcia liberal i els drets humans, transformant el món a la seva imatge. Les expectatives eren excessivament ambiciosos. Liderar la transformació del món és una tasca colossal, requereix de voluntat política, unitat, i uns instruments adients per fer-ho, i la Unió no tenia cap d'elles i es requerien canvis [4]. La nova EES [5] data de 2016. En ella la UE defineix cinc prioritats: seguretat de la Unió, resiliència del veïnat, enfocament integral dels conflictes, i suport a ordres regionals, i reforma de la governança mundial. Però el canvi més substancial és la de

partir d'un enfocament més realista i pragmàtic. En lloc d'aspirar a liderar el canvi al món, tracta d'adaptar-se a les crisis.

Enfortir les capacitats en el camp de la diplomàcia europea i el poder civil té més probabilitats d'afavorir l'eficàcia de la UE en la prevenció, la transformació i la resolució de conflictes que no pas un fort enfocament sobre les necessitats d'enfortir les capacitats militars.

En resum, tant la legislació com els documents estratègics de la Unió mostren una concepció de la pau que vincula l'absència de guerra amb altres aspectes com el desenvolupament sostenible, els drets humans, l'eradicació de la pobresa o el respecte a les Nacions Unides. Les reformes que s'han dut a terme en els darrer anys (Tractat de Lisboa, nova EEG) van adreçades a resoldre en part les dues crítiques més recurrents. D'una banda, el debat generat al voltant de les capacitats i les expectatives (*capability expectations gap*); objectius massa ambiciosos que xocaven frontalment amb una manca de les condicions suficients per transformar la realitat. De l'altra, la incapacitat d'oferir una veu única i coherent. L'edifici de la construcció europea és fruit d'equilibris establerts entre els països membres, molt gelosos de cedir competències en tot el que tingui relació amb la seguretat i, en conseqüència, amb la promoció de la pau. El resultat és una arquitectura institucional complexa, encara en construcció, i que sovint no funciona amb l'eficiència desitjable.

A més cal no oblidar que les polítiques exteriors de la Unió no es realitzen aïlladament. L'actuació de la UE sovint és poc consistent per la seva configuració, però a més ha de coexistir amb la lògica dels seus 28 estats membres que, com actors autònoms, desenvolupen les seves pròpies estratègies. Alguns d'aquests països pretenen tenir un paper protagonista en les relacions internacionals, de manera que resulta problemàtic aconseguir alinear les seves polítiques amb les de la Unió.

Anàlisi de la política de pau

La finalització de la Guerra Freda ha comportat un canvi en el tipus de conflictivitat armada. La tendència és la d'anar cap a conflictes més complexos, amb causes diverses, i de caire intraestatal, més que entre estats. Sovint generen conseqüències sobre la estabilitat dels països veïns. Es tracta d'enfrontaments amb una alta incidència sobre la població civil i que freqüentment no inclouen exercits regulars ni uniformats. Les polítiques tradicionals han de canviar per enfrontar-se eficientment a aquestes noves guerres. Veiem quines són les eines de la Unió Europea que més directament tenen una incidència sobre la promoció de la pau. La profusió de polítiques obliga a que l'anàlisi serà necessàriament sintètic.

Crisis Management: La introducció a l'argot comunitari de la gestió de crisis és relativament recent [6]. Tanmateix, durant els anys de Javier Solana, va passar a formar part ràpidament de les iniciatives en el marc de la política exterior europea. Les decisions en aquest àmbit les pren el Consell d'Afers Exteriors, que aprova el desplegament de les missions. Des de la primera missió al 2003 la Unió ha desplegat 38 missions. D'entre les característiques de la política europea de la gestió de crisis destaca la de desplegar missions civils l'objectiu de les quals pot ser divers: estat de dret, assessorament, policial, assistència fronterera, reforma del sector de seguretat. A més de les missions civils la UE també ha creat missions militars, les primeres son dirigides pel Servei Exterior, mentre que per les segones el Consell estableix un centre operatiu ad hoc.

Ineficiència, manca de material i de personal, mancances en capacitats militars i logístiques, o poca capacitat de resposta i de coordinació han estat les crítiques més recurrents. Això s'ha vist en casos com els de Líbia, Crimea, o Síria, per esmentar els més recents.

Per tal de superar les crítiques en els darrers anys la Unió ha avançat diferents iniciatives. El 2016 es va crear el Fons per l'estabilitat i la pau (IcSP [7] per les seves sigles en anglès) i així respondre de forma ràpida i flexible a conflictes i crisis. Al 2017 s'ha establert el Sistema d'Alerta Primerenca, que ha de permetre una actuació menys reactiva. Un any més tard el Consell aprovava les seves conclusions sobre l'enfocament integral als conflictes externs i les crisis. I més recentment s'ha aprovat el Fons de Pau Europeu (*European Peace Facility*), que també ha de permetre finançar accions operatives sota la Política Exterior i de Seguretat Comuna.

En aquest marc ha retornat el debat sobre la necessitat de construir un autèntic exercit europeu. Es basa en un paradigma clàssic i conservador de les relacions internacionals: per exercir el poder és fa imprescindible una força militar. Alhora resulta un plantejament poc realista. Una part de les dificultats de la UE en la gestió de crisis té a veure amb la posada en marxa d'uns instruments i unes estructures encara no suficientment rodades. Però són les diferències d'enfocament entre els països membres el que més dificulta l'acció unitària europea. Tenir un exercit europeu no ha de resoldre aquestes diferències, probablement les agreujarà.

Prevenió de conflictes

Des de la finalització de la Guerra Freda la prevenió de conflictes ha format part de la identitat exterior de la Unió. Ja al Consell Europeu de 2001 es va aprovar el "Programa per la prevenió de conflictes violents". Tanmateix les polítiques i els instruments de prevenió de conflictes de la Unió son diversos. Responen a una comprensió global de la prevenió, que va des de les relacions exteriors fins a instruments de política comercial com les sancions.

Relacions Exteriors: La Unió ha anat establint diferents mecanismes per mantenir diàlegs polítics amb altres estats o organitzacions internacionals (Representants Especials,

delegacions dels Parlament Europeu...). En el marc de processos de construcció de pau la UE promou l'establiment de mecanismes inclusius que permetin la representació de la societat civil, com a forma de garantir el respecte pels drets fonamentals. A més ha mostrat sempre una preferència pels mecanismes multilaterals de governança. En aquesta línia s'emmarca el seu suport a la posada en marxa de la Cort Penal Internacional.

Cooperació pel Desenvolupament: La UE és el donant multilateral més gran del món, i juntament amb els seus membres supera el 50% de l'ajut oficial al desenvolupament. És tracta d'una política comunitària i malgrat els estats membres realitzen la seva pròpia política de cooperació, a l'àmbit de la Unió és la Comissió qui la dirigeix. D'entre la PCD destaca els mecanismes establerts amb els anomenats països ACP, amb els quals es manté una relació preferencial i que inclou diàleg polític i institucions paritàries.

Política Comercial Comuna: Des del punt de vista comercial la UE és una gran potència. A més es tracta d'una política completament delegada, en consonància amb l'establiment del mercat únic. De manera que les decisions en política comercial les prenen el Parlament Europeu i la Comissió. Dins d'aquesta destaquen diverses iniciatives: *Everything but Arms* és mecanisme que permet entrada lliure d'aranzels de tots els productes provinents dels països menys avançats, excepte armes i munició, tal i com indica el seu nom. El procés de Kimberly, del que participa la Unió i que permet identificar la provenença dels diamants per garantir que no tenen com a origen països en conflicte. O la condicionalitat democràtica, que consisteix en la inclusió de clàusules que obliguen al respecte dels principis democràtics i els drets humans en els acords comercials signats per la Unió amb altres països.

Altres polítiques: En el marc de la no proliferació i el desarmament la UE té també dificultats per oferir una veu unívoca. Els documents del Consell remarquen un compromís amb el multilateralisme, el respecte per les Nacions Unides i la defensa dels mecanismes de desarmament [8]. En aquesta línia el Consell ha empès diverses accions: va crear al 2010 el Consorci Europeu de No-proliferação [9], recentment ha renovat la iniciativa SALW [10], relativa a armes lleugeres, i ha mostrat el seu compromís amb la Convenció de prohibició de les mines antipersones [11]. Tanmateix al Top-10 de països que més armes exporten al món trobem que 5 son membres de la Unió [12]. La signatura de tractats internacionals continua sent una prerrogativa estatal. Malgrat la retòrica de la UE el tractat de prohibició de les armes nuclears tant sols ha estat ratificat per un estat membre, Àustria.

Reptes futurs i conclusions

Existeixen tres grans reptes imminents als que la Unió haurà de fer front i que afecten a la política de pau. En primer lloc, la gran quantitat d'instruments polítics per maximitzar l'impacte europeu en prevenir i influenciar positivament els conflictes requereixen una eficiència política administrativa encara no assolida. La posada en marxa dels mecanismes establerts al Tractat de Lisboa encara és recent. L'acció exterior, liderada per Mogherini, ha emprès el camí de la millora de la gestió i la rebaixa de les expectatives. És una bona notícia en termes d'eficiència, però la UE ha perdut part de la seva voluntat idealista i

transformadora que la legitimava davant la resta del món. La gestió dels fluxos d'immigrants i refugiats, en molts casos provinents de països en conflicte, fa més profunda aquesta pèrdua de legitimitat.

En segon lloc el Brexit (si finalment es produeix). D'entre els països membres els britànics, pel seu passat colonialista, és el que manté unes relacions bilaterals més fortes amb la resta del món. Certament el Regne Unit no ha contribuït a avançar fermament cap a la unitat europea, però la seva marxa alleugereix indubtablement el pes polític de la Unió.

Per acabar, avançar en la consistència de la Unió Europea en l'acció exterior requereix de voluntat política per part dels estats membres, ara mateix 28. Els temes més delicats generen divisions entre els socis i limiten enormement les possibilitats de resposta, i sobretot la fortalesa d'impulsar una política ràpida i unitària. A més, en diversos països guanya força l'extrema dreta, unànimement antieuropeista. Les capacitats d'influència que aquesta família política pugui tenir tant al Parlament Europeu com a la resta d'institucions europees pot limitar les possibilitats d'avançar cap a una Europa unida, forta i promotora de la pau al món.

Per concloure, en els darrers anys la UE ha introduït canvis substancials en la manera en com promou la pau i es relaciona amb la resta del món (Tractat de Lisboa, Nova Estratègia de Seguretat, Servei Exterior). Les reformes pretenen millorar l'articulació de les seves respostes en termes de política exterior. La UE no ha de ser jutjada per la seva incapacitat per prevenir o contenir conflictes al seu entorn proper. En termes generals, contribueix positivament a la transformació pacífica dels conflictes. Tenint en compte la multiplicitat de causes dels conflictes contemporanis, enfortir les capacitats en el camp de la diplomàcia europea i el poder civil té més probabilitats d'afavorir l'eficàcia de la UE en la prevenció, la transformació i la resolució de conflictes que no pas un fort enfocament sobre les necessitats d'enfortir les capacitats militars.

REFERÈNCIES

- 1 — A l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP) hem desenvolupat el projecte audiovisual "Capsules de Pau" que precisament manifesta molt clarament aquesta concepció plural de la pau.
<http://capsulesdepau.com/>
- 2 — Art. 2 TUE "En les seves relacions amb la resta del món, la Unió afirmarà i promourà els seus valors i interessos i contribuirà a la protecció dels ciutadans. Contribuirà a la pau, la seguretat, el desenvolupament sostenible del planeta, la solidaritat i el respecte mutu entre els pobles, el comerç lliure i just, l'eradicació de la pobresa i la protecció dels drets humans, especialment els drets dels infants, així com l'estricta respecte i el desenvolupament del Dret Internacional, en particular el respecte dels principis de la Carta de Nacions Unides"
- 3 — Consejo de la Unión Europea (2002) Estrategia Europea de Seguridad. Una Europea Segura en un mundo mejor. Bruselas.
<https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

- 4 — Per un examen en detall de la nova estratègia de seguretat, consultar J.A. Sanahuja (2019) “Legitimidad securitaria para un actor en crisis: La nueva estrategia global y de seguridad de la Unión Europea” en VVAA La seguridad en el Siglo XXI, desde lo global a lo local. ICIP Research 06, Barcelona.
- 5 — Unió Europea (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior. (SEAE)
- 6 — El primer esment de “crisis management” és a la Declaració de Colonia de 1999.
- 7 — Per un anàlisi detallat de l'instrument consultar : Julian Bergmann (2019) A Bridge over Troubled Water? The Instrument Contributing to Stability and Peace (IcSP) and the Security-Development Nexus in EU External Policy en https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP__6.2018.pdf
- 8 — Consejo de la Unión Europea (2003) Estrategia de la UE contra la proliferación de armas destrucción masiva . Bruselas. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2015708%202003%20INIT>
- 9 — Es tracta d'una una xarxa europea de think tanks que dona suport a la implementació de la Estratègia contra la proliferació d'armes de destrucció massiva <https://www.nonproliferation.eu/>
- 10 — Consultar Nils Duquet (2019) The 2018 eu SALW strategy: towards an integrated and comprehensive approach; Non-Proliferation and Disarmament Paper, nº 62, EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium
- 11 — https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/143214.pdf
- 12 — Seguint al SIPRI, durant el 2018 Alemanya, França, Espanya, Regne Unit i Italia. SIPRI Yearbook <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>

**Pablo Aguiar**

Pablo Aguiar és investigador de l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), on exerceix de coordinador del programa "Pau i Seguretat en les Polítiques Públiques". També és professor associat de Relacions Internacionals a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).