

ARTICLES CENTRALS

Entre ambicions i realitat

Bernhard Rinke

Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung, Universität d'Osnabrück

Amb l'actual crisi a Ucraïna com a teló de fons, el president de la Comissió Europea, Jean-Claude Juncker, ha defensat un Exèrcit Europeu. Un exèrcit permetria a la UE reaccionar de “manera creïble” a les amenaces de pau en Estats Membres o en països veïns, explicava. Sens dubte, essent un dels polítics amb més experiència a l'escena europea, Juncker sap molt bé que per un gran ventall de raons és poc probable que es realitzi a curt termini un projecte tant ambiciós com és un Exèrcit Europeu.

Tanmateix, l'intent de Juncker revela una vegada més un freqüent i visible desequilibri al debat públic i polític quan es tracta d'avaluar de quina manera i amb quins mitjans la UE hauria de contribuir a la pau. El problema és, un cop més, que se centra l'atenció en la vessant militar. Se'ns ha volgut transmetre la impressió que calen mitjans militars molt poderosos per mantenir la pau; tanmateix l'experiència amb els conflictes perllongats en Estats febles o fallits ens mostren una altra història. Per dir-ho simplement i directa, utilitzar exclusivament mitjans militars no és suficient per transformar aquest tipus de conflictes en una pau duradora. En el millor dels casos, i reconeixent tots els greus problemes que es produeixen en el marc legislatiu internacional (que no poden ser debatuts aquí), els mitjans militars permeten només aturar la violència i el vessament de sang. Però la tasca de transformar un conflicte i de consolidar la pau comença de fet quan les armes callen. Entès en un sentí ampli, la construcció de pau significa per tant la posada en pràctica i el desplegament d'un ampli ventall d'accions civils i militars i l'activació de diversos mitjans civils per solidificar la pau i evitar reincidir en un conflicte violent. Aplicant específicament els seus instruments civils per a la construcció de la pau, la UE es veu ja capaç d'influenciar les causes d'arrel més profunda d'un conflicte (ja siguin els instruments

adreçats a la dimensió política, social o econòmica d'un conflicte).

Fracàs en produir una pau duradora

La construcció de la pau per mitjans civils s'ha convertit en un element central de la concepció i la descripció que la UE fa de sí mateixa com a actor de política exterior. La UE reivindica que, amb el dispositiu civil de la Política de Seguretat i de Defensa Comuna (PSDC) fundada al 1999, s'ha desenvolupat un instrument adequat per a aquest tipus d'activitat. Hom podria considerar que el desenvolupament gradual de les capacitats operacionals civils com un element específic de la PSDC "és en efecte propi de la UE i no té cap equivalent en altres organitzacions"¹.

“ La UE no ha aconseguit contribuir a una pau duradora en la majoria de països en crisi. L'Afganistan n'és l'exemple més evident ”

En tot cas, en termes operatius, la construcció de pau civil de la UE sota la PSDC comporta enviar missions amb experts que operen en una regió en crisi amb l'objectiu de dur a terme un ampli espectre d'activitats, incloent entre d'altres l'organització de forces policials funcionals, la reforma del sector de seguretat i la construcció d'estructures constitucionals. En total, la UE ha posat en marxa 22 missions civils d'aquestes característiques en diversos països al llarg dels últims setze anys. De totes elles, la Missió Policial a l'Afganistan (EUPOL Afganistan) i la Missió per l'Estat de Dret a Kosovo (EULEX Kosovo) han estat probablement les que han atret més l'atenció pública.

Tanmateix, la contribució de la UE a la pau duradora en regions en crisi, a la pau i seguretat, és qüestionada. En efecte, l'historial de construcció de pau de la UE és (per expressar-ho cautelosament) contradictori, ja que la UE no ha aconseguit contribuir a una pau duradora en la majoria de països; L'Afganistan n'és l'exemple més evident.

Recursos insuficients i poca preparació

Per entendre la raó per la qual la UE no se'n surt amb la construcció de pau, cal en primer lloc recordar que la PSDC és, fins a dia d'avui i malgrat totes les reformes, un espai polític intergovernamental. Els Estats Membres de la UE encara no estan disposats a abandonar la seva sobirania en el camp de la seguretat i la defensa (continuen sent els actors clau en un camp polític altament sensible). A més, encara hi ha grans diferències en les seves cultures estratègiques, fet que provoca greus conseqüències també en la construcció de la pau per mitjans civils de la UE. En poques paraules, no és igual d'important per a tots els membres de la UE: “la majoria dels Estats no rebutgen explícitament la PSDC civil, però li acorden una baixa prioritat”². Així, aquest desinterès ha conduït repetidament cap a una situació en què el problema no ha estat rebre la missió per a l'operació. El problema ha estat més aviat rebre, per a una operació ja acordada, una implementació insuficient, en termes d'una disponibilitat política i material per part dels Estats Membres de la UE massa limitada per contribuir en aquestes missions de manera apropiada: “com a conseqüència, les missions són normalment massa petites, estan mal preparades i mal equipades. A més, disposen de poc suport polític i per tant només tenen un impacte limitat en la resolució de conflictes sobre el terreny”³. A part d'això, els membres de la UE que han participat en la implementació d'aquestes missions han tingut en repetides ocasions “dificultats per satisfer la demanda de personal, per assegurar una resposta ràpida i per aportar personal preparat per enfrontar-se a les complexes tasques de les missions”⁴. Només citaré dos exemples: ni la EUPOL Afganistan ni la EULEX Kosovo van assolir els nivells de personal assignats.

“ La UE necessita cooperació i coordinació civil-militar efectiva. Les seves missions estan mal preparades i tenen poc suport polític ”

La necessitat d'un enfocament global

Per entendre la raó per la qual la UE té problemes amb la construcció de pau, cal a més considerar les característiques del disseny o escenari institucional de la UE, ja que no

és un actor ferm ni monolític⁵. Per començar, a més de les operacions civils mencionades anteriorment, existeixen també operacions militars sota el paraigües de la PSDC. Amb el desplegament d'aquestes operacions, la UE reivindica retòricament la fi de la violència en una regió en crisi per crear espai i temps per a la construcció de la pau civil. Tanmateix, el temps i l'espai (si s'aconsegueixen) han d'utilitzar-se. En definitiva, la UE necessita una cooperació i una coordinació civil-militar efectiva com a condicions essencials per a la construcció de la pau. En el passat, la UE va fracassar sovint en la implementació coherent d'operacions militars i civils desplegades simultàniament en el mateix escenari. Massa sovint una interacció coherent es veia obstaculitzada per les rivalitats i disputes sobre qüestions de competència, així com les dificultats de coordinació entre les diferents operacions. Per exemple, als seus orígens, la Missió de Policia de la Unió Europea (EUPOL BiH) i la Força Althea de la Unió Europea (EUFOR Althea) a Bòsnia i Hercegovina van renyir a l'hora de determinar qui havia de tenir la competència de la lluita contra el crim organitzat. Tanmateix, les operacions militars i civils sota la PSDC intergovernamental es presenten majoritàriament com a missions d'estabilització a curt termini.

En canvi, les polítiques i els programes, per exemple la política de desenvolupament de la UE o el seu programa d'ajuda humanitària, estan sota el control de la Comissió Europea i es presenten majoritàriament com a estabilització a llarg termini; és a dir, per a una pau duradora i a llarg termini. Això no obstant, la interacció entre les missions d'estabilització a curt i a llarg termini també ha estat marcada per contradiccions i disputes. En termes generals, el problema es podria descriure de la següent manera: "tothom vol ser coordinador, ningú no vol ser coordinat"⁶. L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, amb la fundació del Servei Europeu d'Acció Exterior (EEAS) com la pedra angular de la nova arquitectura institucional de la UE en la seva Política Exterior i de Seguretat, no ha modificat la imatge a la pràctica, ja que la implantació de la EEAS no ha aconseguit remeiar completament la fragmentació institucional de la UE com a consolidador de pau. Una vegada i una altra, encara presenciem conflictes causats per dificultats de jurisdicció i coordinació entre l'EEAS i la Comissió Europea sobre qüestions relacionades amb la gestió de crisis civils i la construcció de la pau. Això implica tant l'ajuda humanitària com en casos de desastres naturals, però també qüestions de finançament de projectes en una regió en crisi o organització de protocols.

A més, la pròpia EEAS no ha treballat sense entrebancs. Les crisis més recents a Líbia, Mali i Síria, així com la política de la UE a l'hora d'encarar aquestes crisis, són simptomàtiques d'aquestes condicions: la UE encara està poc preparada per funcionar com un actor efectiu civil-militar.

En conseqüència, la UE encara ha d'afrontar al repte d'afermar instruments que treballin a curt i llarg termini per una construcció de la pau global. A fi de contrarestar aquest dèficit, la UE ha presentat mentrestant dues estratègies per a regions en crisi: l'Estratègia per a la Seguretat i el Desenvolupament a la zona del Sahel i el Marc Estratègic de la UE per al Corn d'Àfrica. Tanmateix, ni un ni l'altre no són exemples de construcció de pau efectiva per part de la UE.

Entre ambicions i realitat

Sens dubte, no només s'han de demanar explicacions a la UE per l'absència d'una pau duradora en moltes de les regions en crisi. La UE només és un actor més entre una gran diversitat d'actors internacionals governamentals i no-governamentals, que també estan implicats en activitats de construcció de la pau. Lluny d'això, la responsabilitat central per assolir la pau rau naturalment en les parts mateixes del conflicte. Per al futur de la UE com a consolidador de pau, una conseqüència hauria de ser, per tant, més que mai, promoure "la propietat local" de la resolució del conflicte: la UE hauria de prestar més atenció a enfortir, acollir i donar suport a actors locals amb un interès actiu en consolidar la pau. Les polítiques de la UE a Sudan del Sud i a la zona del Sahel ja s'estan dirigint en aquest sentit. Tanmateix, malgrat les bones intencions que pot tenir i els avenços que ha pogut fer actualment encara hi ha una gran distància entre les ambicions retòriques de la UE com a consolidador de pau i la realitat política a les regions en crisi en què ha intervingut i continua intervenint. En lloc de recórrer constantment a les estratègies militars (com passa amb el debat recurrent sobre l'Exèrcit Europeu), l'actual repte de la UE, que s'ha proposat a sí mateixa promoure la pau una vegada i una altra, i que es pot autodefinir com un projecte intern europeu de construcció de pau, és encara una posada en pràctica i un desplegament coherents dels seus diferents instruments per a la construcció de la pau.

1. Agnieszka Nowak, "Civilian crisis management within ESDP", in *Civilian crisis management: the EU way*, ed. per Agnieszka Nowak (París: Institute for Security Studies, 2006, Chaillot Paper no 90), 17.
2. Claudia Majo i Martina Bail, "Waiting for Soft Power: Why the EU Struggles with Civilian Crisis Management", in: *Preventing Conflict, Managing Crisis. European and American Perspectives*, ed. Eva Gross et al. (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2011), 21.
3. Claudia Majo i Martina Bail, "Waiting for Soft Power: Why the EU Struggles with Civilian Crisis Management", in: *Preventing Conflict, Managing Crisis. European and American Perspectives*, ed. Eva Gross et al. (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2011), 21.
4. Claudia Majo i Martina Bail, "Waiting for Soft Power: Why the EU Struggles with Civilian Crisis Management", in: *Preventing Conflict, Managing Crisis. European and American Perspectives*, ed. Eva Gross et al. (Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2011), 21.
5. Sobre el que es tractarà a continuació, veure també Simon Duke and Aurélie Courtier, "EU Peacebuilding: Concepts, Players and Instruments", in: *The European Union and Peacebuilding*, ed. Steve Blockmans et al. (La Haia: T·M·C Asser Press, 2010), 15-53.
6. Hans-Georg Ehrhart, "The EU as a civil-military crisis manager. Coping with internal security governance", *International Journal* 61 (2006): 441.

Fotografia : European External Action Service / CC / Desaturada.

© Generalitat de Catalunya