

## INTRODUCCIÓ

# La UE com a constructora de pau. Un balanç agredolç

**Rafael Grasa**

President de l'Institut Català Internacional per la Pau

La Unió Europea és un actor polític molt particular. No és un estat, però té algunes estructures que se li assemblen. I com a organització internacional, n'és una de ben particular. Durant molt de temps considerat un actor civil, ha anat desenvolupant progressivament polítiques de seguretat i de defensa i disposa ja de grups de combat per al terreny. Sovint, a més, resulta difícil per a la ciutadania distingir allò que fa com a polítiques pròpies, comunitaritzades i amb decisions per majoria -amb prevalença del dret comunitari sobre els drets nacionals-, el que fa amb polítiques intergovernamentals i el que fan els seus 28 estats membres.

La complexitat s'agreuja per la pràctica comunicativa i la creixent dificultat d'entendre el funcionament d'una institució realment complexa. Un primer exemple, els recursos per a temes de política exterior i de seguretat, civils es financen mitjançant un pressupost específic, mentre que les operacions militars es paguen majoritàriament pels participants mitjançant un complex sistema posat en marxa l'any 2004. I, en segon lloc, en temes de seguretat i de defensa, cal tenir ben present que 22 dels 28 estats membres són alhora membres de ple dret de l'OTAN.

La UE és un actor que promou pau, tot posant el seu propi exemple com a conducta a seguir, però alhora molts dels seus estats membres, com a conducta individual, estan entre els principals exportadors d'armes del món. I tot i que la institució té un sistema robust de control i restricció de les exportacions d'armes a zones en conflicte o amb greus violacions de drets humans, aquest sovint no s'aplica amb prou fermesa. Sense oblidar el sentiment de vergonya que sentim molts ciutadans europeus, i europeistes,

en comprovar la incapacitat de la UE d'actuar amb valors de solidaritat i respecte estrictes dels deures de protecció en la crisi dels refugiats a la Mediterrània, una de les planes més tristes de la història recent de la Unió.

Aquesta dificultat i les contradiccions que se'n deriven dels diversos rols i formes d'actuar de la UE i dels seus estats membres resulten particularment rellevants en la qüestió del foment i construcció de la pau, tant al propi continent, com a l'entorn immediat i al conjunt del planeta. I per això hem volgut abordar el tema en aquest número de la revista *Per la Pau*. Cal doncs, com mostren els diferents articles, situar primer les activitats de construcció de la pau en el context de l'acció exterior, de seguretat i de defensa de la UE, abans d'ocupar-se de la tasca estrictament considerada de construcció de pau.

La política exterior i de seguretat comuna forma part d'un ventall més gran de polítiques i estructures d'acció exterior, que inclouen el comerç, el desenvolupament, les polítiques d'ampliació i l'ajut humanitari. La idea, teòrica, és que tot plegat equipa la UE per ser un actor substantiu de política exterior en el context global. Formalment, els principis que guien l'actuació de la UE en l'esfera internacional són els mateixos que eren a la base de la seva creació i que han acompanyat la seva evolució: democràcia, estat de dret, universalitat i indivisibilitat dels drets humans, respecte per la dignitat humana, igualtat i solidaritat i, naturalment, respecte pels principis del dret internacional i de la Carta de les Nacions Unides.

**“ Molts ciutadans europeus sentim vergonya en comprovar la incapacitat de la UE d'actuar amb valors de solidaritat i respecte en la crisi dels refugiats a la Mediterrània ”**

Justament això és el que recull l'article 21 del Tractat de Lisboa, que ha significat, des del 2009, canvis importants en la visió exterior: 1) un Alt/a Representant de la política exterior i de seguretat, que és alhora Vicepresident de la Comissió Europea; 2) la creació

i desplegament d'un Servei d'Acció Exterior Europeu, un cos diplomàtic europeu que dóna suport a l'Alt Representant. Concretament, per al 2014 es dotaren 304,66 milions d'euros de pressupost per a la totalitat de la política<sup>1</sup>. Quant a les eines de política exterior i de seguretat, orientades a promoure la pau i la seguretat internacionals, són diverses i heterogènies. Algunes són tradicionals i amb història, com les diplomàtiques (representants especials) i de prevenció de conflictes violents. D'altres, més innovadores, inclouen missions civils i militars, així com una missió mixta o híbrida. Es tracta de missions orientades a assolir objectius polítics, bé al seu entorn immediat (política de veïnatge) bé a zones més allunyades. Un paper cabdal el juguen les 139 delegacions de la UE a l'estranger, amb 5.400 persones, o els recursos destinats a ajut humanitari o a ajut oficial al desenvolupament per la Unió i els estats membres conjuntament, més de 11 mil milions d'euros anuals.

Destaquen històricament, missions i actuacions a Kosovo i als Balcans occidentals o, recentment, tot el relatiu a la no proliferació a Iran. Pel que fa al cas concret de la tasca de construcció de pau, els articles i la bibliografia recent mostren clarament un camí que recull el títol del present editorial: un balanç agredolç, un perfil que es desdibuixa i una clara necessitat de millorar, qualitativament i quantitativa, i amb celeritat.

En primer lloc, hi ha moltes incoherències entre el què es diu i el què realment es fa. En segon lloc, el perfil de la tasca de construcció de pau de la UE s'ha anat desdibuixant des de 1995, quan Pinheiro, aleshores comissari per al desenvolupament, establí els principis de l'enfocament de la Comissió en la tasca de construir la pau: a) apropiació, posant als governs i comunitats locals al centre de la tasca, amb la responsabilitat primària de la decisió i execució; b) enfocament a llarg termini, orientat a resoldre les causes estructurals dels conflictes; c) enfocament coherent, que havia d'aplicar-se en tots els estadis del cicle dels conflictes; d) focalització i èmfasi posat en millorar les capacitats d'anàlisi, presa de decisions i cultura de prevenció; i e) coordinació eficient. Es tractava certament, d'un enunciat de manual de bones pràctiques, però poc congruent amb la pràctica real i amb canvis com els que ara senyalaré. Primer, el creixent èmfasi, des de 1999, en la gestió de crisis, arran de decisions al Consell Europeu de Colònia que han estat interpretades de manera que ha primat la inversió en capacitats militars pròpies de gestió de les crisis contra el suport a la millora de les capacitats dels socis locals en construcció de pau de base. En segon lloc, perquè la

coordinació ha anat empitjorant, amb zones grises en les activitats de construcció de pau situades a diferents pilars de la UE.

**“ La UE ha de recuperar amb urgència la centralitat, la coherència i el perfil propi i focalitzat de les tasques de construcció de la pau ”**

Per dir-ho ras i curt, han crescut les incoherències entre els objectius de la política exterior i de seguretat comuna i la política de seguretat i de defensa, que formen part del pilar intergovernamental de la Unió, i els objectius de les polítiques de comerç i de desenvolupament, sota el pilar comunitari a càrrec de la Comissió, bandejant ara i aquí els problemes derivats de les tasques i objectius específics dels estats membres. I, addicionalment, ha perdut força i interès tot el relatiu a les tasques de prevenció de conflictes violents i de construcció de pau. En tercer lloc, aquestes incoherències han tingut impacte en les actuacions en terreny: a Macedònia, hem pogut contemplar, per exemple, competència entre organismes dependents de la Comissió Europea i altres del Consell Europeu pel control de la missió policial Proxima. El resultat és que la UE -que hauria pogut tenir un paper cabdal i exemplar en la posada en marxa de les tasques de la Comissió de Consolidació de la Pau de Nacions Unides a partir de la seva creació l'any 2005- ha perdut pes específic i ha permès que es desdibuixi el perfil propi de les polítiques de construcció de la pau. El tema és greu atès que la importància que els membres de la UE tenen al sistema internacional.

D'aquí la urgència de recuperar la centralitat, la coherència i el perfil propi i focalitzat de les tasques de construcció de la pau tal i com l'any 1992, tot recollint una proposta de Galtung dels anys setanta, proposà Boutros Boutros-Ghali en el seu *Programa de Pau*. La UE ha de triar, i ràpidament, acceptant que serà difícil retornar als programes maximalistes propis de l'època dels Balcans: no sembla que els exemples recents a l'Àfrica o l'èmfasi en les capacitats de gestió de crisi militars -hereves del model de "fortalesa europea"-, siguin el millor camí. Hi ha possibilitats, i necessitat, de cercar

models, camins i polítiques intermèdies, realment de construcció de pau. Si no ho fem, en uns anys les nostres polítiques de construcció de pau necessitaran ser interpretades com un exemple de la neollengua que Orwell inventà per al seu 1984.

1. Tot distingint entre diners per a missions, per a representants especials, per a suport a no proliferació i desarmament i, finalment, per a mesures preparatòries i de seguiment.

Fotografia : diamond geezer / CC / Desaturada.

- Parlament Europeu -

© Generalitat de Catalunya