

ARTÍCULOS CENTRALES

Entre ambiciones y realidad

Bernhard Rinke

Profesor en el Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung, Universidad de Osnabrück

Con la actual crisis en Ucrania como telón de fondo, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, ha defendido un Ejército Europeo. Un ejército permitiría en la UE reaccionar de «manera creíble» a las amenazas de paz en Estados Miembros o en países vecinos, explicaba. Sin duda, siendo uno de los políticos con más experiencia en la escena europea, Juncker sabe muy bien que por un gran abanico de razones es poco probable que se realice a corto plazo un proyecto tan ambicioso como un Ejército Europeo.

Sin embargo, el intento de Juncker revela una vez más un frecuente y visible desequilibrio en el debate público y político cuando se trata de evaluar de qué manera y con qué medios la UE debería contribuir a la paz. El problema es, una vez más, que se centra la atención en la vertiente militar. Se nos ha querido transmitir la impresión que hacen falta medios militares muy poderosos para mantener la paz; sin embargo la experiencia con los conflictos prolongados en Estados débiles o fallidos nos muestran otra historia. Para decirlo simple y directamente, utilizar exclusivamente medios militares no es suficiente para transformar este tipo de conflictos en una paz duradera. En el mejor de los casos, y reconociendo todos los graves problemas que se producen en el marco legislativo internacional (que no pueden ser debatidos aquí), los medios militares permiten sólo detener la violencia y el derramamiento de sangre. Pero la tarea de transformar un conflicto y de consolidar la paz empieza de hecho cuando las armas callan. Entendido en un sentido amplio, la construcción de paz significa por lo tanto la puesta en práctica y el despliegue de un amplio abanico de acciones civiles y militares y la activación de diversos medios civiles para solidificar la paz y evitar reincidir en un

conflicto violento. Aplicando específicamente sus instrumentos civiles para la construcción de la paz, la UE se ve ya capaz de influenciar las causas de raíz más profunda de un conflicto (ya sean los instrumentos dirigidos a la dimensión política, social o económica de un conflicto).

Fracaso al producir una paz duradera

La construcción de la paz por medios civiles se ha convertido en un elemento central de la concepción y la descripción que la UE hace de sí misma como actor de política exterior. La UE reivindica que, con el dispositivo civil de la Política de Seguridad y de Defensa Común (PSDC) fundada en 1999, se ha desarrollado un instrumento adecuado para este tipo de actividad. Se podría considerar que el desarrollo gradual de las capacidades operacionales civiles como un elemento específico de la PSDC «es en efecto propio de la UE y no tiene ningún equivalente en otras organizaciones»¹.

“ La UE no ha conseguido contribuir a una paz duradera en la mayoría de países en crisis. Afganistán es el ejemplo más evidente ”

En todo caso, en términos operativos, la construcción civil de la paz de la UE bajo la PSDC comporta enviar misiones con expertos que operan en una región en crisis con el objetivo de llevar a cabo un amplio espectro de actividades, incluyendo entre otros la organización de fuerzas policiales funcionales, la reforma del sector de seguridad y la construcción de estructuras constitucionales. En total, la UE ha puesto en marcha 22 misiones civiles de estas características en diversos países a lo largo de los últimos dieciséis años. De todas ellas, la Misión Policial en el Afganistán (EUPOL Afganistán) y la Misión para el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo) han estado probablemente las que han atraído más la atención pública.

Sin embargo, la contribución de la UE a la paz duradera en regiones en crisis, a la paz y seguridad, es cuestionada. En efecto, el historial de construcción de paz de la UE es (para expresarlo cautelosamente) contradictorio, ya que la UE no ha conseguido

contribuir a una paz duradera en la mayoría de países; Afganistán es el ejemplo más evidente.

Recursos insuficientes y poca preparación

Para entender la razón por la cual la UE no acaba de lidiar con la construcción de paz, en primer lugar hay que recordar que la PSDC es, hasta día de hoy y a pesar de todas las reformas, un espacio político intergubernamental. Los Estados Miembros de la UE todavía no están dispuestos a abandonar su soberanía en el campo de la seguridad y la defensa (continúan siendo los actores clave en un campo político altamente sensible). Además, todavía hay grandes diferencias en sus culturas estratégicas, hecho que provoca graves consecuencias también en la construcción de la paz por medios civiles de la UE. En pocas palabras, no es igual de importante para todos los miembros de la UE: «la mayoría de los Estados no rechazan explícitamente la PSDC civil, pero le conceden una baja prioridad»². Así, este desinterés ha conducido repetidamente hacia una situación en que el problema no ha sido recibir la misión para la operación. El problema ha sido más bien recibir, para una operación ya acordada, una implementación insuficiente, en términos de una disponibilidad política y material por parte de los Estados Miembros de la UE demasiado limitada para contribuir en estas misiones de manera apropiada: «como consecuencia, las misiones son normalmente demasiado pequeñas, están mal preparadas y mal equipadas. Además, disponen de poco apoyo político y por lo tanto sólo tienen un impacto limitado en la resolución de conflictos sobre el terreno»³. Aparte de eso, los miembros de la UE que han participado en la implementación de estas misiones han tenido en repetidas ocasiones «dificultados para satisfacer la demanda de personal, para asegurar una respuesta rápida y por aportar personal preparado para enfrentarse a las complejas tareas de las misiones»⁴. Sólo citaré dos ejemplos: ni la EUPOL Afganistán ni la EULEX Kosovo alcanzaron los niveles de personal asignados.

“ La UE necesita cooperación y coordinación civil-militar efectiva. Sus misiones están mal

preparadas y tienen poco apoyo político ”

La necesidad de un enfoque global

Para entender la razón por la cual la UE tiene problemas con la construcción de paz, además hay que considerar las características del diseño o escenario institucional de la UE, ya que no es un actor firme ni monolítico⁵. Para empezar, además de las operaciones civiles mencionadas anteriormente, existen también operaciones militares bajo el paraguas de la PSDC. Con el despliegue de estas operaciones, la UE reivindica retóricamente el fin de la violencia en una región en crisis para crear espacio y tiempos para la construcción de la paz por medios civiles. Sin embargo, el tiempo y el espacio (si se consiguen) tienen que utilizarse. En definitiva, la UE necesita una cooperación y una coordinación civil-militar efectiva como condiciones esenciales para la construcción de la paz. En el pasado, la UE fracasó a menudo en la implementación coherente de operaciones militares y civiles desplegadas simultáneamente en el mismo escenario. Demasiado a menudo una interacción coherente se veía obstaculizada por las rivalidades y disputas sobre cuestiones de competencia, así como las dificultades de coordinación entre las diferentes operaciones. Por ejemplo, en sus orígenes, la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPOL BiH) y la Fuerza Althea de la Unión Europea (EUFOR Althea) en Bosnia y Herzegovina riñeron a la hora de determinar quién tenía que tener la competencia de la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, las operaciones militares y civiles bajo la PSDC intergubernamental se presentan mayoritariamente como misiones de estabilización a corto plazo.

En cambio, las políticas y los programas, por ejemplo la política de desarrollo de la UE o su programa de ayuda humanitaria, están bajo el control de la Comisión Europea y se presentan mayoritariamente como estabilización a largo plazo; es decir, para una paz duradera y a largo plazo. No obstante, la interacción entre las misiones de estabilización a corto y a largo plazo también ha sido marcada por contradicciones y disputas. En términos generales, el problema se podría describir de la siguiente manera: «todo el mundo quiere ser coordinador, nadie quiere ser coordinado»⁶. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con la fundación del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS) como la piedra angular de la nueva arquitectura institucional de la UE en su

Política Exterior y de Seguridad, no ha modificado la imagen en la práctica, ya que la implantación de la EEAS no ha conseguido remediar completamente la fragmentación institucional de la UE como constructor de paz. Una vez y otra, todavía presenciamos conflictos causados por dificultades de jurisdicción y coordinación entre el EEAS y la Comisión Europea sobre cuestiones relacionadas con la gestión de crisis civiles y la construcción de la paz. Eso implica tanto la ayuda humanitaria como en casos de desastres naturales, pero también cuestiones de financiación de proyectos en una región en crisis u organización de protocolos. Además, la propia EEAS no ha trabajado sin tropiezos. Las crisis más recientes en Libia, Malí y Siria, así como la política de la UE a la hora de encarar estas crisis, son sintomáticas de estas condiciones: la UE todavía está poco preparada para funcionar como un actor efectivo civil-militar.

En consecuencia, la UE todavía tiene que afrontar al reto de afirmar instrumentos que trabajen a corto y largo plazo para una construcción de la paz global. Con el fin de contrarrestar este déficit, la UE ha presentado mientras tanto dos estrategias para regiones en crisis: la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en la zona del Sahel y el Marco Estratégico de la UE para el Cuerno de África. Sin embargo, ni uno ni el otro son ejemplos de construcción de paz efectiva por parte de la UE.

Entre ambiciones y realidad

Sin duda, no sólo se tienen que pedir explicaciones a la UE por la ausencia de una paz duradera en muchas de las regiones en crisis. La UE sólo es un actor más entre una gran diversidad de actores internacionales gubernamentales y no gubernamentales, que también están implicados en actividades de construcción de la paz. Lejos de eso, la responsabilidad central para alcanzar la paz radica naturalmente en las partes mismas del conflicto. Para el futuro de la UE como constructor de paz, una consecuencia tendría que ser, por lo tanto, más que nunca, promover «la propiedad local» de la resolución del conflicto: la UE tendría que prestar más atención a fortalecer, acoger y dar apoyo a actores locales con un interés activo en consolidar la paz. Las políticas de la UE en Sudán del Sur y a la zona del Sahel ya se están dirigiendo en este sentido. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones que puede tener y los avances que ha podido hacer actualmente, todavía hay una gran distancia entre las ambiciones retóricas de la UE como constructor de paz y la realidad política en las regiones en crisis en qué ha

intervenido y continúa interviniendo. En lugar de recurrir constantemente a las estrategias militares (cómo pasa con el debate recurriendo sobre el Ejército Europeo), el actual reto de la UE, que se ha propuesto a sí misma promover la paz una vez y otra, y que se puede autodefinir como un proyecto interno europeo de construcción de paz, es todavía una puesta en práctica y un despliegue coherentes de sus diferentes instrumentos para la construcción de la paz.

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 Majó 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 Majó 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 Majó 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 lo que se tratará a continuación, ver también 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.

Fotografía : European External Action Service / CC / Desaturada.

© Generalitat de Catalunya