INTRODUCCIÓN

La UE como constructora de paz. Un balance agridulce

Rafael Grasa
Presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz

La Unión Europea es un actor político muy particular. No es un estado, pero tiene algunas estructuras que se le parecen. Y como organización internacional, es una muy particular. Considerado durante mucho tiempo un actor civil, ha ido desarrollando progresivamente políticas de seguridad y de defensa y dispone ya de grupos de combate para el terreno. A menudo, además, resulta difícil para la ciudadanía distinguir aquello que es fruto de las políticas propias, comunitarizadas y decididas por mayoría -con prevalencia del derecho comunitario sobre los derechos nacionales-, lo es fruto de las políticas intergubernamentales y lo que hacen sus 28 estados miembros.

El inconveniente se agrava por la práctica comunicativa y la creciente dificultad en entender el funcionamiento de una institución realmente compleja. Un primer ejemplo, los recursos para temas de política exterior y de seguridad, civiles, se financian mediante un presupuesto específico, mientras que las operaciones militares se pagan mayoritariamente por los países que toman parte mediante un complejo sistema puesto en marcha el año 2004. Y en segundo lugar, en temas de seguridad y de defensa, hay que tener bien presente que 22 de los 28 estados miembros son al mismo tiempo miembros de pleno derecho de la OTAN.

La UE es un actor que promueve la paz, poniendo su propio ejemplo como conducta a seguir, pero al mismo tiempo muchos de sus estados miembros, a través de su conducta individual, están entre los principales exportadores de armas del mundo. Y aunque la institución tiene un sistema robusto de control y restricción de las exportaciones de armas a zonas en conflicto o con graves violaciones de derechos

humanos, éste a menudo no se aplica con bastante firmeza. Sin olvidar el sentimiento de vergüenza de muchos ciudadanos europeos, y además europeístas, al comprobar la incapacidad de la UE para actuar de acuerdo a los valores de solidaridad y respeto estricto de los deberes de protección en la crisis de los refugiados del Mediterráneo, una de las portadas más tristes de la historia reciente de la Unión.

Esta dificultad, y las contradicciones que se derivan de los diversos roles y formas de actuar de la UE y de sus estados miembros, resultan particularmente relevantes en la cuestión del fomento y la construcción de la paz, tanto para el continente, como para el entorno inmediato y también para el conjunto del planeta. Y por eso hemos querido abordar el tema en este número de la revista *Por la Paz*. Hace falta pues, como muestran los diferentes artículos, situar primero las actividades de construcción de la paz en el contexto de la acción exterior, de seguridad y de defensa de la UE, antes de ocuparse de la tarea estrictamente considerada de construcción de paz.

La política exterior y de seguridad común forma parte de un abanico mayor de políticas y estructuras de acción exterior, que incluyen el comercio, el desarrollo, las políticas de ampliación y la ayuda humanitaria. La idea, teórica, es que todo este armazón equipa a la UE para ser un actor sustantivo de política exterior en el contexto global. Formalmente, los principios que guían la actuación de la UE en la esfera internacional son los mismos que estaban en la base de su creación y que han acompañado su evolución: democracia, estado de derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, respeto por la dignidad humana, igualdad y solidaridad y, naturalmente, respeto por los principios del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas.

“ Muchos ciudadanos europeos sentimos vergüenza al comprobar la incapacidad de la UE para actuar de acuerdo a los valores de solidaridad y respeto en la crisis de los

refugiados del Mediterráneo ”

Justamente eso es lo que recoge el artículo 21 del Tratado de Lisboa, que ha significado, desde el 2009, cambios importantes en la visión exterior: 1) un Alto/a Representante de la política exterior y de seguridad, que es al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión Europea; 2) la creación y despliegue de un Servicio de Acción Exterior Europeo, un cuerpo diplomático europeo que da apoyo al Alto Representante. Concretamente, para el 2014 se dotaron 304,66 millones de euros de presupuesto para la totalidad de la política[1]. En cuanto a las herramientas de política exterior y de seguridad, orientadas a promover la paz y la seguridad internacionales, son diversas y heterogéneas. Algunas son tradicionales y con historia, como las diplomáticas (representantes especiales) y de prevención de conflictos violentos. Otros, más innovadoras, incluyen misiones civiles y militares, así como una misión mixta o híbrida. Se trata de misiones orientadas a alcanzar objetivos políticos, ya sea en su entorno inmediato (política de vecindad) o en zonas más alejadas. Cabe destacar el papel que juegan las 139 delegaciones de la UE en el extranjero, con 5.400 personas, o los recursos destinados a ayuda humanitaria o a ayuda oficial al desarrollo por la Unión y los estados miembros, conjuntamente más de 11 mil millones de euros anuales.

Destacan históricamente, misiones y actuaciones en Kosovo y en los Balcanes occidentales, o, recientemente, todo lo relativo a la no proliferación en Irán. En cuanto al caso concreto de la tarea de construcción de paz, los artículos y la bibliografía reciente muestran claramente un camino que recoge el título del presente editorial: un balance agridulce, un perfil que se desdibuja y una clara necesidad de mejorar, cuantitativa y cualitativamente, y con celeridad. Lo mostramos con tres rápidos comentarios.

En primer lugar, hay muchas incoherencias entre lo que se dice y lo que realmente se hace. En segundo lugar, el perfil de la tarea de construcción de paz de la UE se ha ido desdibujando desde 1995, cuando Pinheiro, entonces comisario para el desarrollo, estableció los principios del enfoque de la Comisión en la tarea de construir la paz: a) apropiación, poniendo a los gobiernos y comunidades locales en el centro de las actuaciones, con la responsabilidad primaria tanto en la decisión como en la ejecución; b) enfoque a largo plazo, orientado a resolver las causas estructurales de los conflictos;

c) enfoque coherente, que tenía que aplicarse en todos los estadios del ciclo de los conflictos; d) focalización y énfasis con objeto de mejorar las capacidades de análisis, toma de decisiones y cultura de prevención; y e) coordinación eficiente. Se trataba ciertamente, de un enunciado de manual de buenas prácticas, pero poco congruente con la práctica real y con cambios como los que ahora señalaré. Primero, el creciente énfasis, desde 1999, en la gestión de crisis, a raíz de decisiones en el Consejo Europeo de Colonia, que han sido interpretadas de manera que ha se ha primado la inversión en capacidades militares propias de gestión de crisis contra la mejora de las capacidades de los socios locales en la construcción de la paz desde la base. En segundo lugar, porque la coordinación ha ido empeorando, con zonas grises en las actividades de construcción de paz situadas en diferentes pilares de la UE.

“ La UE debe recuperar con urgencia la centralidad, la coherencia y el perfil propio y focalizado de las tareas de construcción de la paz ”

Para decirlo claramente, han crecido las incoherencias entre los objetivos de la política exterior y de seguridad común y la política de seguridad y de defensa, que forman parte del pilar intergubernamental de la Unión, y los objetivos de las políticas de comercio y de desarrollo, bajo el pilar comunitario a cargo de la Comisión, apartando los problemas derivados de las tareas y objetivos específicos de los estados miembros. Y, adicionalmente, ha perdido fuerza e interés todo lo relativo a las tareas de prevención de conflictos violentos y de construcción de paz. En tercer lugar, estas incoherencias han tenido impacto en las actuaciones sobre el terreno: en Macedonia, por ejemplo, competencia entre organismos dependientes de la Comisión Europea y otros del Consejo Europeo por el control de la misión policial Próxima. El resultado es que la UE -que habría podido tener un papel primordial y ejemplar en la puesta en marcha de las tareas de la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas a partir de su creación el año 2005- ha perdido peso específico y ha permitido que se desdibuje su

perfil propio en las políticas de construcción de la paz. El tema es grave dado la importancia que los miembros de la UE tienen en el sistema internacional.

De aquí la urgencia en recuperar la centralidad, la coherencia y el perfil propio y focalizado de las tareas de construcción de la paz tal como el año 1992, recogiendo una propuesta de Galtung de los años setenta, propuso Boutros Boutros-Ghali en su *Programa de Paz*. La UE tiene que escoger, y rápidamente, aceptando que será difícil volver a los programas maximalistas propios de la época de los Balcanes: no parece que los ejemplos recientes en África o el énfasis en las capacidades de gestión de crisis militares -herederas del modelo de «fortaleza europea» -, sean el mejor camino. Hay posibilidades, y necesidad, de buscar modelos, caminos y políticas intermedias, realmente de construcción de paz. Si no lo hacemos, en unos años nuestras políticas de construcción de paz necesitarán ser interpretadas como un ejemplo de la neolengua que Orwell inventó para su famoso *1984*.

1. Distinguiendo entre dinero para misiones, para representantes especiales, para apoyo a la no proliferación y desarme y, finalmente, para medidas preparatorias y de seguimiento

Fotografia : diamond geezer / CC / Desaturada.

– *Parlamento Europeo* –

© Generalitat de Catalunya