

PER LA PAU

Núm. 23 - MAIG 2015



La UE: un actor de
pau real?

ICIP

SUMARI

Introducció

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

Articles centrals

- Entre ambicions i realitat
- La UE, ni nan polític ni cuc militar
- La contribució de les sancions a la pau
- Minories i prevenció de conflictes. Quin paper hi ha de jugar la UE?
- La UE i la construcció de pau a la Mediterrània: una visió crítica

Recomanem

- Materials i recursos d'interès recomanats per l'ICIP

Tribuna

- Empresa i drets humans. El fals dilema voluntari vs vinculant
- L'altra versió de la crisi centreafricana

Entrevista

- Entrevista a Dorly Castañeda, doctora en Ciència Política i Relacions Internacionals

Sobre l'ICIP

- Notícies d'actualitat, activitats i publicacions

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 estricte 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 política¹. 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

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

ARTICLES CENTRALS

La UE, ni nan polític ni cuc militar

Elina Viilup

Analista política del Parlament Europeu

El 1991, l'aleshores ministre d'Afers Estrangers belga Mark Eyskens va definir Europa com “un gegant econòmic, un nan polític i un cuc militar”. Aquesta cèlebre afirmació és citada sovint per acadèmics i polítics, però continua sent veritat? Una ràpida mirada a les notícies d'actualitat ens indica que les economies europees estan estancades i que la Unió Europea és lluny de ser un actor polític i militar coherent. En aquesta situació generalitzada de falta d'entusiasme pel projecte europeu resulta difícil no caure en el pessimisme. Però hem de ser justos: malgrat que en moltes àrees la Unió no està a l'altura de les seves possibilitats, els europeus han recorregut un llarg camí des de 1991.

En el breu període d'una mica més de 30 anys, hem assistit a la creació de la UE, que cada vegada s'assembla més a un Estat federal. Té una estructura institucional complexa i multidimensional, amb competències polítiques de gran abast en algunes de les àrees més sensibles de la política nacional, com la política interior, la política comercial i la política monetària, així com la política exterior i de defensa, encara que aquestes últimes continuen sent intergovernamentals. El final de la Guerra Freda i l'ordre mundial bipolar de principis dels 90 es van transformar ràpidament en eufòria per una nova era de pau i democratització. La UE – avui dia encara el projecte de pau més exitós del món – es va beneficiar d'aquesta atmosfera. En efecte, els fonaments de la seva Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC), de la seva Política Comuna de Seguretat i Defensa (PCSD) i de les seves polítiques de justícia i interior van ser creats els anys 90.

Aquella dècada es va veure també l'inici del procés d'ampliació més ambiciós de la UE, que conclouria el 2014 amb l'adhesió d'onze Estats postcomunistes, tots ells convertits

en democràcies liberals i economies de mercat més o menys efectives, així com de Xipre i Malta. Inspirant-se en el seu èxit a l'exercici del "poder normatiu", la UE va posar en marxa, el 2004, la Política Europea de Veïnatge (PEV), per tal d'estendre l'àrea d'estabilitat, democràcia i prosperitat als veïns de l'est i del sud. La PEV es va concebre com una espècie de política d'ampliació lleugera, amb una agenda de reformes i unes condicions semblants, però sense el caramel de l'adhesió, creient que unes relacions més estretes amb la UE constituïrien un incentiu suficient perquè els països veïns duguessin a terme costoses reformes econòmiques i administratives. El 2003 es va aprovar l'Estratègia Europea de Seguretat (EES), que identificava els potencials desafiaments relatius a la seguretat: terrorisme, proliferació d'armes de destrucció massiva, conflictes regionals, estats fallits, crim organitzat i, des de la reforma de 2008, ciberseguretat. El Tractat de Lisboa de 2009 va suposar l'elevació de categoria de la naturalesa política de la UE, reforçant la Política Europea de Defensa i la Política Exterior i de Seguretat Comuna, principalment amb la creació del càrrec d'alt representant de la Unió/Vicepresident de la Comissió per donar a la UE "una veu" en política exterior i el Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE), el corresponent instrument diplomàtic europeu. Així, la UE s'ha convertit en un actor de seguretat que es desenvolupa i que ja manipula una complexa caixa d'eines. Les polítiques exterior i de seguretat europees compten amb un ampli suport entre la ciutadania: una gran majoria d'europeus és favorable que la UE exerceixi un "fort lideratge en els assumptes mundials"¹.

“ La resposta de la UE a les crisis internacionals demostra que està lluny de ser un actor exterior coordinat i madur, però poc a poc ha començat a mostrar una coherència sorprenent ”

Malgrat tot, el desenvolupament dinàmic de la identitat política i de seguretat de la UE pràcticament s'ha paralitzat des de l'inici de la crisi econòmica i financera global, que va començar als Estats Units però ha colpejat la Unió amb especial duresa. La crisi ha accelerat les grans tendències internacionals, incloent la creixent interdependència

entre països, l'aparició de nous actors i la subsegüent erosió del poder dels EUA i particularment de la UE. La influència de la UE en el món depèn, en gran manera, del seu “poder tou” o “poder d’atracció” i la capacitat per exercir aquesta influència s’ha vist menystinguda quan el món ha assistit a la seva lluita contra la inestabilitat fiscal i els problemes econòmics. L’escassetat de fons públics ha comportat també que hi hagués menys diners per a les polítiques d’exterior i de defensa, la qual cosa ha debilitat la capacitat de la UE d’influir en el que està passant al món. Els problemes econòmics europeus han coincidit amb una major agitació i inestabilitat a nivell mundial i també a prop de les seves pròpies fronteres. Primer, al sud, amb l’onada de protestes populars de la Primavera Àrab i, posteriorment, a l’est, on les velles friccions geopolítiques han donat lloc a una autèntica guerra a Ucraïna.

La resposta de la UE als esdeveniments s’ha vist afectada per l’anomenat “espai entre capacitats i expectatives”. La valoració del món acadèmic i de la ciutadania és que la seva reacció ha estat tardana, feble i cacofònica. La crítica generalitzada no té origen només en la frustració generada per les altes expectatives de l’opinió pública -que esperava que la UE jugués un paper més important en els assumptes mundials- sinó que ha d’interpretar-se també en el context actual de creixent euroescepticisme.

És fàcil estar d’acord que la resposta de la UE als esmentats esdeveniments internacionals mostra que està lluny de ser un actor exterior coordinat i madur. Tanmateix, en els últims anys, encara que a poc a poc i de manera vacil·lant, ha començat a mostrar una coherència sorprenent, especialment si es compara amb el passat. I això fins i tot en les qüestions que més divideixen els Estats membres, com les relacions amb la Federació Russa. És important recordar que no fa massa, el 2008, quan es va produir el conflicte entre Rússia i Geòrgia, els Estats membres van ser incapaços d’assolir una posició comuna en relació amb les sancions econòmiques i diplomàtiques contra el seu polèmic veí i, aleshores, l’actual resposta comuna de la UE a la guerra d’Ucraïna hagués estat inimaginable. És més, si bé la baronessa Ashton, l’anterior Alta Representant per a la PESC/vicepresidenta de la Comissió, pot ser criticada per molts errors, el cert és que va aconseguir una cosa fonamental. Va demostrar que la UE pot jugar un paper important al més alt nivell internacional amb el seu enfocament multilateralista si fa un bon ús dels instruments de què disposa. I ho va fer combinant hàbilment les seves capacitats per formar coalicions polítiques i

diplomàtiques amb els incentius econòmics i la pressió de les sancions. Encara que les preocupacions sobre la durabilitat dels acords no s'han de prendre a la lleugera, és just dir que tant en la negociació de l'acord de pau de 2013 entre Sèrbia i Kosovo com en les converses sobre la qüestió nuclear amb l'Iran la UE ha jugat un paper fonamental.

“ L'Estratègia Europea de Seguretat necessita una revisió urgent perquè el context internacional ha canviat substancialment ”

El Tractat de Lisboa crea grans oportunitats perquè la UE reforci la seva acció exterior, de manera que pugui afrontar les complexes crisis de multiplicitat d'actors i dimensions, i els creixents desafiaments a la seguretat, identificats per l'Estratègia Europea de Seguretat. Però, tanmateix, en els anys de crisi econòmica hem assistit a la lenta desintegració de les capacitats civils i militars de la UE. Als anys de fort desenvolupament i de proliferació de missions civils i militars de la UE, ha seguit una paràlisi gairebé total. Irònicament, aquest procés ha coincidit amb la integració d'estructures al Servei Europeu d'Acció Exterior, l'instrument que justament havia d'enfortir l'enfocament global de la Unió. Dit això, i malgrat que els Estats membres es tanquin en banda en nom de la defensa de la seva sobirania, amb l'establiment de la legislació necessària i d'un marc polític a nivell de la UE i amb la creació d'estructures de suport i les contínues inversions en investigació en aquest camp, s'ha preparat el terreny perquè a llarg termini es produeixi una transformació en l'àmbit de la defensa.

Els documents estratègics de la UE necessiten una revisió urgent, en particular l'Estratègia Europea de Seguretat, ja que s'han produït esdeveniments internacionals molt significatius des que es van redactar i, a més, el context internacional ha canviat substancialment des del 2003. També és necessària una revisió a fons de la Política Europea de Veïnatge, ja que l'estratègia no ha assolit els seus objectius, ni amb els veïns del sud ni amb els de l'est. Però per damunt de tot, la UE necessita, amb urgència, fer un ús efectiu i coherent de l'àmplia gama d'instruments i recursos de què ja disposa, des del Servei Europeu d'Acció Exterior i la seva xarxa de delegacions als

instruments financers, per no esmentar les sancions. El tema de les relacions amb l'OTAN continua també sobre la taula.

“ Cal que els Estats membres donin nova vida a la cooperació en seguretat i defensa i reafirmin la rellevància de la UE com a actor global ”

Com a dada més positiva, es pot assenyalar que la recent nomenada Comissió Juncker i la nova Alta Representant/Vicepresidenta de la Comissió, la italiana Federica Mogherini, semblen estar més interessats en les polítiques de defensa i seguretat de la UE que els seus predecessors. Recentment, el president de la Comissió, Jean-Claude Juncker, ha reprès públicament la vella idea de crear un exèrcit comú europeu que contraresti l'amenaça russa i ha nomenat l'excomissari francès, Michel Barnier, assessor especial en Política de Seguretat i Defensa europea. Encara no se sap quin serà el contingut exacte de la seva proposta i si un tema tan polèmic com posar en comú i compartir recursos militars podrà trobar el suport de tots els Estats membres, en especial perquè augmentar les capacitats comportarà inevitablement la necessitat d'aportar més diners procedents dels pressupostos nacionals ja debilitats. No obstant això, alguns Estats membres ja han expressat unes tímides reaccions positives en relació amb aquesta idea. En tot cas, sobre això en breu en sabrem més, ja que la cimera de caps d'Estat i de Govern del juny estarà dedicada a temes de defensa. Cal esperar que els Estats membres decideixin donar nova vida a la cooperació en seguretat i defensa, ajudant així a reafirmar la rellevància de la Unió com a actor en el camp de la seguretat, no només a nivell global sinó també a les seves pròpies fronteres, una qüestió que avui és més actual que mai. Malgrat que la UE ha passat un període d'exasperació amb els anys de crisi i la seva confiança s'ha vist minvada, no hi ha alternatives reals a intensificar el nostre compromís exterior, ja que no hi ha cap altra sortida per enfrontar-nos a la inestabilitat que cada vegada tenim més a prop.

**Les opinions expressades en aquest article són les de l'autora i no reflecteixen les del Parlament Europeu*

1. Thomas Renard, “The European Union: A New Security Actor?”. Disponible aquí
(consultat el 21 de març de 2015)

Fotografia : European External Action Service / CC / Desaturada.

- Reunió del Consell d'Afers Exteriors de la UE, octubre 2014 -

© Generalitat de Catalunya

ARTICLES CENTRALS

La contribució de les sancions a la pau

Clara Portela / Borja Guijarro Usobiaga

Singapore Management University / London School of Economics

L'ús de les sancions com a instrument multilateral ha estat vinculat des d'un primer moment a la preservació de la pau. Ja el 1919, tot just finalitzar la Primera Guerra Mundial, el president nord-americà i fundador de la Societat de Nacions, Woodrow Wilson, va entreveure en les sancions un instrument alternatiu a la guerra que faria l'ús de la força innecessari. Aquesta visió quedaria plasmada en un famós epíleg de 1919:

*“Apliquem aquesta solució d'índole econòmica, pacífica i silenciosa i no serà necessari l'ús de la força. [...] No costa ni una sola vida fora de l'estat boicotejat, però sotmet a la nació a una pressió a la que cap estat modern es podrà resistir.”*¹

Tanmateix, l'ús de sancions per part de la Societat de Nacions va ser molt limitat i no va aconseguir contribuir a la resolució de cap crisi, i Nacions Unides només va imposar sancions en dues ocasions durant els primers 45 anys de la seva existència a causa del bloqueig institucional que va patir el Consell de Seguretat durant la guerra freda.²

No serà fins al final de la guerra freda que les sancions ressorgiran com a instrument multilateral per a la seguretat internacional i la promoció de la pau. En els 25 anys que han transcorregut des de 1990, l'ús de sancions no només ha augmentat de manera exponencial, sinó que també s'ha diversificat per incloure objectius tan diversos com la no-prolifерació nuclear o la lluita contra el terrorisme. Així mateix, l'ús ha millorat a través del desenvolupament de les sancions intel·ligents, que concentren els efectes sobre aquells individus i elits responsables de les polítiques que es vol condemnar, impedir o corregir, evitant així el patiment de la població innocent.

La UE i l'ús de sancions intel·ligents

Des dels anys 90, la Unió Europea (UE) ha emergit a l'escena internacional com a promotora de la pau i l'estabilitat regional, per al qual ha fet un ús ampli de l'instrument de les sancions intel·ligents³. La seva pràctica sancionadora té dos vessants: d'una banda, la UE implementa les sancions aprovades pel Consell de Seguretat de l'ONU, mentre que per l'altra, imposa les seves pròpies sancions de forma autònoma. Si bé la UE imposa sancions des dels anys 80, el seu ús s'ha incrementat gradualment des de 1991 (vegeu el gràfic).

Així mateix, la UE s'ha compromès oficialment a imposar sancions intel·ligents. Aquestes mesures inclouen embargaments sobre el comerç d'armes, prohibicions en l'expedició de visats i la congelació de comptes bancaris europeus. De fet, la major part de la seva pràctica sancionadora consisteix en aquest triplet de mesures, encara que recentment fa ús d'un ventall més ampli.

“ L'ús de sancions demostra la capacitat d'actuació de la UE en política exterior i és part de la seva identitat com a actor internacional ”

La UE és l'organització regional més activa en la imposició de sancions, seguida – de lluny – per organitzacions regionals africanes com la Unió Africana (UA) o la Comunitat Econòmica dels Estats de l'Àfrica Occidental (ECOWAS). L'activitat de la UE s'explica pel fet que és el projecte regional més avançat que existeix i l'únic que compta amb mecanismes de concertació en matèria de política exterior, mentre que altres organitzacions regionals es limiten a actuar només quan els seus propis membres violen els principis de l'organització⁴. Més enllà dels efectes que puguin tenir sobre els seus objectius, l'ús de sancions demostra la capacitat d'actuació de la UE en política exterior i ha passat a formar part de la seva identitat com a actor internacional.

La contribució de les sancions a la pau

És possible identificar tres mecanismes a través dels quals les sancions contribueixen a mitigar, limitar i fins i tot ajudar a posar fi a conflictes armats.

En primer lloc, les sancions poden reduir els recursos necessaris d'ús directe en un conflicte. Un exemple clar és l'embargament en la venda o subministrament d'armament a zones d'alt risc de conflicte. Aquesta mesura ajuda a limitar el subministrament d'armes o, almenys, a encarir seriosament el cost de comprar armes al mercat negre. La UE ha emprat aquesta mesura en múltiples ocasions, com a l'antiga Iugoslàvia, Sudan, Sierra Leone o, més recentment, a Síria i Líbia. Així mateix, una altra mesura comunament utilitzada és la limitació en la provisió de tecnologies i assistència tècnica i la venda d'objectes o materials d'ús dual que puguin ser reutilitzats en un conflicte.

Un segon mecanisme consisteix a limitar els recursos disponibles per al finançament o el manteniment del conflicte. Això implica controlar la venda de recursos naturals com, per exemple, el petroli, el coltan o els anomenats 'diamants de sang', recursos que ajuden a finançar la compra d'armes, subministraments i exèrcits. D'una banda, la UE ha contribuït a la regulació del mercat de recursos naturals com els diamants de sang a través del seu suport al Procés de Kimberly, encarregat de certificar l'origen dels diamants, i per tant, de controlar-ne la venda⁵. La UE dedica seriosos esforços a combatre el blanqueig de diners obtingut mitjançant la comercialització de recursos naturals il·legals. D'altra banda, la UE vigila persones o entitats implicades en un conflicte a través de la congelació dels seus actius financers dipositats en comptes bancaris europeus. Finalment, controla la circulació de persones imposant limitacions al seu règim de visats per dificultar el trànsit cap a o des de la UE a persones participants d'un conflicte.

Per últim, les sancions generen incentius per a determinats actors en les societats afectades per oposar-se a la continuació del conflicte. Així, les prohibicions i limitacions que imposen les sancions són sovint motiu de ruïna econòmica per a alguns i imposen un estigma social per a la majoria. La generació d'incentius, tanmateix, depèn en gran mesura de la creativitat a l'hora de dissenyar les sancions. Per exemple, durant el conflicte de Kosovo, la UE va crear una 'llista blanca' per permetre a aquells actors que s'oposessin al règim de Milosevic comerciar amb la UE i beneficiar-se d'ajuts preferencials.⁶

“ Les sancions contribueixen a mitigar, limitar i fins i tot ajudar a posar fi a conflictes armats ”

Així mateix, la UE tracta d'emprar les sancions per promoure la pau fins i tot en situacions lliures de conflicte armat. Podem considerar les sancions imposades en favor de la promoció de la democràcia i dels drets humans com a part integrant de la política de pau de la UE, ja que contribueixen a prevenir o mitigar conflictes interns abans que adquireixin un caràcter violent.

Tampoc s'ha d'oblidar que les sancions són un instrument ambivalent. Si bé el seu ús és sovint un preludi a l'ús de la força, com demostren les sancions que van precedir l'operació militar a Líbia el 2011, la seva imposició pot, alhora, salvaguardar la pau. Per exemple, les sancions contra l'Iran han estat presentades com un intent per resoldre la qüestió nuclear iraniana fent innecessària una possible intervenció militar de potències rivals. El president francès Hollande les va justificar com a forma de preservar la pau a l'Orient Mitjà⁷. Aquestes sancions estan considerades com a eficaces ja que el descontentament popular que van generar va ajudar a guanyar les últimes eleccions a Roshani, el candidat moderat que va prometre el seu aixecament. Tanmateix, el seu èxit rau igualment en què, gràcies a elles, la UE va aconseguir dissuadir els EUA i Israel de la necessitat d'intervenir militarment per espai de gairebé una dècada.

“ L'eficàcia de les sancions sol ser modesta. Han de formar part d'una estratègia més àmplia i cal combinar-les amb incentius ”

En resum, la importància de la UE com a emissora de sancions per promoure la pau rau en el seu poder de mercat i, per tant, en la seva capacitat de regular-lo per aconseguir

els seus objectius. Tanmateix, cal subratllar que, fins fa pocs anys, la UE no havia fet ús del seu poder econòmic en la seva política de sancions, apostant per mesures que no afectessin la població civil. En canvi, els recents casos de Síria, l'Iran, Costa d'Ivori i Rússia marquen un punt d'inflexió en aquesta pràctica i demostren audàcia per part de la Unió.

Conclusió

La preservació de la pau és la potestat més important de l'ONU. Tanmateix, la polarització de les seves institucions sovint fa que el seu òrgan decisor, el Consell de Seguretat, sigui incapaç d'actuar. És en aquesta situació quan actors com la UE marquen la diferència en la consecució de la pau.

Alhora, hem de ser conscients de les limitacions de les sancions com a instrument de política internacional. L'eficàcia de les sancions de la UE sol ser modesta, ja que aquestes poden ser fàcilment evadides amb l'ajuda d'altres actors. Per això, i al contrari del que suggeria Wilson fa gairebé un segle, les sancions no són adequades per ser utilitzades com a instrument únic davant d'un conflicte armat. Les sancions necessiten mesos, i sovint anys, per tenir efecte, mentre que els conflictes bèl·lics es desenvolupen amb gran rapidesa⁸. Sempre han de formar part d'una estratègia més àmplia, ser combinades amb incentius i deixar marge a la concertació amb altres actors regionals. En vista de la creixent importància i audàcia de la política de sancions, en la propera dècada serà important destinar majors recursos materials i sobretot, intel·lectuals, per incrementar la seva eficàcia⁹.

Amb tot, si bé les sancions no aconsegueixen sempre impedir el conflicte, almenys compliquen la seva continuació o en limiten l'abast. A més, la utilitat de les sancions no s'acaba en la contribució a evitar, limitar o resoldre conflictes armats. Donen expressió a la identitat de la UE com a actor internacional i defineixen els límits entre l'acceptable i l'inacceptable en les relacions internacionals.

1. Wilson, W., 'Discurs', Indianapolis, 1919.

2. Cortright, L. i López, G., *The Sanctions Decade*, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2000.

3. Portela, C., *European Union Sanctions and Foreign Policy*, Londres: Routledge, 2010.
4. A. Charron i C. Portela, 'The Relationship between United Nations Sanctions and Regional Sanctions Regimes', in T. Biersteker, S. Eckert, M. Mourinho (eds) *UN Targeted Sanctions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
5. Vlaskamp, M., 'La UE i el règim internacional de diamants', en: E. Barbé (coord.) *Cambio Mundial y Gobernanza Global*, Madrid: Tecnos Asimismo.
6. Vries, A. de, 'European Union sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia (1998-2000)', en D. Cortright and G. Lopez (coord.) *Smart sanctions*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.
7. Hollande, F., Discurs davant de la 67a sessió de l'Assemblea General de Nacions Unides, Nova York, 25 de setembre 2012.
8. Portela, C., 'The EU's sanctions operation in Syria', *UNISCI journal* 30, octubre 2012.
9. Vries, A. de, Portela, C. i Guijarro-Usobiaga, B. *Improving the Effectiveness of Sanctions: A Checklist for the EU*, CEPS Special Report, Nr. 95, November 2014.

Fotografia : Greensefa / CC / Desaturada.

- El grup Greensefa demana que es respecti l'embargament d'armes de la UE sobre el règim d'Assad. -

© Generalitat de Catalunya

ARTICLES CENTRALS

Minories i prevenció de conflictes. Quin paper hi ha de jugar la UE?

Fernand de Varennes

Professor a la Universitat de Pretòria i a la Universitat de Hong Kong

“La pau mundial no pot salvaguardar-se sense uns esforços creadors equiparables als perills que l’amenacen.”

Robert Schuman, 9 de maig de 1950.

La UE necessita un nou Robert Schuman.

Fa més de 50 anys, en una Europa encara profundament desfigurada pels horrors i pels traumes de l’última guerra mundial, el ministre d’Afers Estrangers francès Robert Schuman va presentar una proposta per a una major cooperació entre els Estats europeus “principalment per a la pau i per donar una oportunitat a la pau”. Aquest pla inicial per a la cooperació (i prevenció de nous conflictes a Europa) va començar al 1951 amb el tractat entre sis països (Alemanya, França, Itàlia, els Països Baixos, Bèlgica i Luxemburg) per a una gestió comuna de les indústries pesades de carbó i acer de què disposaven¹. Això evitaria, es creia, que qualsevol d’aquests Estats construís les seves pròpies armes de guerra per enfrontar-se a un altre.

Va ser també el primer pas cap a una cooperació econòmica i política, i cap al que més tard esdevindria la Unió Europea, els orígens de la qual estan íntimament relacionats amb la prevenció de conflictes.

El món ha canviat profundament des de la Segona Guerra Mundial, com també ho han fet les institucions que es van crear com a conseqüència de la Proposta Schuman. Fins i tot la mateixa naturalesa dels conflictes violents ha canviat radicalment. Fins a la segona meitat del segle XX, la majoria dels conflictes s'havien produït entre Estats, com en el cas de l'última guerra mundial. Però això ja no és així: la majoria de les guerres avui en dia no són guerres entre països. Es tracta majoritàriament de conflictes ètnics, conflictes contra el govern nacional d'un país que, tot sovint, impliquen una minoria normalment cultural, lingüística o religiosa a l'altre bàndol (només en casos molt excepcionals, membres d'una majoria, com seria el cas de Síria). Alguns estudis sostenen que almenys el 70% dels conflictes mundials dels últims 60 anys es troben en la categoria de conflictes generats per minories. El punt que cal tenir present és que els orígens de la UE estan íntimament relacionats amb la prevenció de conflictes entre Estats, la forma més comuna de conflictes en aquella època. Però la situació ha canviat: la gran majoria de les amenaces a la pau mundial vénen donades per conflictes entre Estats nacionals i les seves pròpies minories.

Font: *'The Global Conflict Barometer'*, in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicacions, Parlament Europeu, 2008.

“ La gran majoria de les amenaces a la pau mundial vénen donades per conflictes entre Estats i les seves pròpies minories . I la UE sembla poc capaç i poc disposada per afrontar aquesta realitat ”

Per a Schuman, calia salvaguardar la pau amb “uns esforços creadors equiparables als perills que l'amenacen”. Aquells esforços creadors conduïren a una unió entre països d'Europa, i la UE ha aconseguit assegurar la pau entre els Estats Membres.

Tanmateix, actualment els perills que amenacen la pau mundial ja no són conflictes interestatals com ho eren a l'època de Schuman. Es tracta majoritàriament de

conflictes amb minories -i en aquesta qüestió la UE sembla poc capaç, poc disposada i poc preparada per afrontar una realitat que ja no encaixa amb el paradigma centrat en l'Estat concebut a mitjans segle XX-. Hi ha, potser més que mai, la necessitat de nous esforços creadors per a la nova realitat de l'amenaça a la pau.

Per què conflictes i minories?

Aquesta evolució en la naturalesa dels conflictes a nivell mundial s'ha vist reflectida en la direcció de les organitzacions que es dediquen a la pau i l'estabilitat. L'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), d'acord amb la seva missió per a l'estabilitat, la prosperitat i la democràcia, ha creat la institució de l'Alt Comissionat per a les Minories Nacionals com a eina de prevenció de conflictes. Diverses seccions de les Nacions Unides, incloent-hi el seu Secretari General, han reconegut també la relació directa entre conflictes i el tractament de les minories, ja que les tensions s'han de veure com el que són: un símptoma de problemes subjacents. Com ja va indicar l'aleshores Secretari General de l'ONU a la seva *Agenda per a la Pau* del 1992, l'amenaça de conflictes ètnics, religiosos, socials, culturals o lingüístics no es pot resoldre a menys que s'afrontin "les causes més profundes del conflicte: les penúries econòmiques, la injustícia social i l'opressió política". Combatre la discriminació i "protegir les minories són també factors clau en la prevenció de conflictes"².

Malgrat que la relació podria semblar òbvia, encara és necessari emfatitzar-la. La majoria dels conflictes en què hi ha minories implicades estan associats a protestes, segons ha identificat el Secretari General de l'ONU, i podria dir-se que sovint aquestes no estan vinculades amb afirmacions identitàries. Tot i que la identitat s'utilitza com a bandera aglutinadora, i podria ser instrumentalitzada pels interessos de gestors dels canvis polítics per tal de canalitzar les protestes de discriminació, marginació i fins i tot exclusió, no es tracta de la causa directa d'un conflicte on s'enfronta un grup ètnic, lingüístic o religiós contra l'autoritat central de l'Estat: cal subratllar a més que es tracta actualment del conflicte més comú al món. Malgrat que no hi ha un consens absolut en aquest tema, semblaria prou raonable que la "indiferència en relació a les qüestions de les minories es troba al centre d'aquests conflictes... Els conflictes que s'haurien pogut evitar esclaten, mentre ningú no fa cas als senyals d'alarma llançats per les violacions dels drets de les minories"³. Els drets de les minories també són

drets humans (com també ho són els de les dones, els dels infants i els d'altres grups vulnerables de la societat), tal com el Consell d'Europa va reconèixer a la seva Convenció Marc per a la Protecció de les Minories Nacionals.

Per què no minories?

Encara que en certa mesura les qüestions sobre les minories són tractades a les estructures de la UE, sobretot al Parlament Europeu⁴, estan essencialment absents de qualsevol dels instruments legals de la Unió⁵. Tanmateix, més revelador, i fins i tot pertorbador, és la quasi completa ommissió a qualsevol referència a les minories en iniciatives de pau i estabilitat fora de la UE. Per exemple, el Partenariat per a la Consolidació de la Pau (PCP)⁶, que té com a objectiu enfortir la capacitat internacional i regional d'anàlisi, prevenció i reacció a conflictes violents i desastres, no menciona en cap moment les minories (tot i que fa referència a molts altres elements, com la igualtat de gènere en nombroses ocasions). Així mateix, l'Instrument d'Estabilitat (IE) de la Comissió Europea fa referència, en els seus informes anuals, a diverses àrees d'acció o d'interès (com els drets humans, de les dones, dels infants, el canvi climàtic, etc.) però no hi ha ni una sola menció a les minories, tot i ser sovint una de les parts implicades en un conflicte⁷.

“ Cal que la UE repensi i reformuli la manera de (no) reconèixer i (no) abordar les causes dels conflictes interiors i exteriors ”

L'ommissió no és simple casualitat; sembla que no s'ha detectat la nova naturalesa dels conflictes des del final de la Segona Guerra Mundial, moment del naixement de la mateixa UE, ni la necessitat de prendre mesures creatives per prevenir conflictes futurs on molt probablement es veuran immerses les minories. Tampoc sembla que es reconeguin les “causes subjacents del conflicte”, malgrat reivindicar la importància d'afrontar-les:

El compromís a llarg termini amb la pau i la construcció de l'Estat i un desenvolupament sostenible durador són essencials per afrontar les causes subjacents del conflicte i consolidar societats pacífiques i resistents. Els objectius globals de la pau i el desenvolupament sostenibles han de ser els eixos centrals de la reacció de la UE des de l'inici (la UE també ha de tenir una visió a llarg termini dels seus compromisos i accions a curt termini)⁸.

I, finalment, s'ignora el trist fet que la mateixa Europa ha experimentat conflictes en què s'han vist implicades minories a l'interior d'un Estat. Aquesta situació encara es produeix avui en dia, sovint a causa de queixes -que la minoria percep com no ateses- que podrien ser violacions dels drets humans. Al conflicte violent conegut com "The Troubles" (Els Problemes), al Regne Unit, una de les parts era la minoria catòlica a Irlanda del Nord que afirmava ser víctima de pràctiques discriminatòries; el conflicte va continuar durant dècades fins fa pocs anys. La guerra que va sacsejar Macedònia als anys 90 només va apaivagar-se un cop es va haver garantit a la minoria albanesa l'ensenyament superior en la seva pròpia llengua i un accés proporcional a llocs de treball en institucions municipals i estatals. I a Itàlia les creixents amenaces d'atacs terroristes per part d'un petit grup d'extremistes de la minoria germanòfona als anys 60 es va mitigar gràcies a un canvi que garantia la seva llengua, llocs de treball i altres drets. La creixent inquietud per les comunitats minoritàries en algunes zones d'Espanya té molt a veure amb certs beneficis garantits amb l'autonomia constitucional de 1978 en àmbits com l'educació, la llengua i la cultura, que ja no estan blindats avui en dia. França mateix (mentre nega l'existència de minories al seu territori) encara s'enfronta a un conflicte amb alguns sectors de la població corsa; mentre que la mala gestió de les qüestions sobre les minories per part del govern ucraïnès al 2014, en el seu frustrat intent d'eliminar la legislació en drets lingüístics, potser va preparar el terreny als moviments de Rússia per reivindicar que la minoria russa havia de ser protegida.

Aquestes i moltes altres situacions de conflicte, com es mostra a la taula següent, mostren la necessitat de repensar i reformular la manera de (no) reconèixer i (no) abordar, per part de la UE, les causes dels conflictes que continua experimentant, tant a l'interior com a l'exterior.

“ La UE només podrà jugar el paper de salvaguarda de la pau mundial si assumeix que la discriminació i la protecció de les minories són factors clau en la prevenció de conflictes ”

Font: 'The Global Conflict Barometer', in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicacions, Parlament Europeu, 2008.

Conclusió

La visió de Schuman va ser un èxit en la mesura que es va aconseguir la pau entre els Estats Membres europeus mitjançant una unió econòmica, política i legal més propera. Però la pau avui en dia ja no està amenaçada per conflictes entre Estats: els perills són majoritàriament intranacionals, sovint vinculats amb comunitats ètniques, lingüístiques i religioses que protesten per discriminació, marginació o exclusió per part dels seus propis governs. Això és així en totes les regions del món, incloent-hi Europa.

El que cal ara, com va dir Schuman, són “esforços equiparables als perills que amenacen [la pau]”. Per una banda, el silenci i la feblesa dels drets humans de les minories ha de reforçar-se en les directives de la UE, com ja s'ha fet amb els drets de la dona i amb la lluita contra la discriminació racial. Per l'altra, no és massa útil “afrontar les causes subjacents del conflicte” si les iniciatives de la UE no admeten que les minories en són part central, amb queixes contra la violació dels seus drets. Només assumint directament, consistentment i completament, com fan l'OSCE, l'ONU i altres actors sobre el terreny, que la discriminació i la protecció de minories són factors clau en la prevenció de conflictes, la UE podrà jugar realment el paper al que realment aspirava Schuman, de salvaguarda de la pau mundial amb “esforços creadors equiparables als perills que l'amenacen”.

1. La Comunitat Europea del Carbó i l'Acer. Va ser també el precursor d'altres Comunitats Europees i del que és avui en dia la Unió Europea.
2. Nota d'orientació del Secretari General de l'ONU sobre la discriminació racial i la protecció de les minories (2013).
3. Baldwin, Clive, Chapman, Chris, and Gray, Zöe (2007), *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention*, Minority Rights Group International, Londres, p. 2.
4. Com és el cas de l'Intergrup de Minories Tradicionals, Comunitats Nacionals i Llengües, de l'Informe Alfonsi del 2013 sobre les llengües europees en perill i la diversitat lingüística a la Unió Europea, etc.
5. La "clàusula de la minoria" a la *Carta dels Drets fonamentals de la Unió Europea* ("Art. 22: La Unió respecta la diversitat cultural, religiosa i lingüística.") és malauradament una secció feble i minimalista (a menys que s'interpreti inesperadament de manera imaginativa i proactiva).
6. "El PCP és tan sols una de les eines de la CE en relació a un enfocament estratègic global per a la consolidació de pau que abasta tant l'enfocament de "llarg termini" (donant suport a l'adaptació i permetent als instruments de la UE d'afrontar les causes del conflicte) i els enfocaments de "curt termini" (millorant la capacitat de la UE per reaccionar ràpidament als riscos dels conflictes) així com cooperació entre els socis internacionals". Comissió Europea – Relacions exteriors 2009.
7. Annual report from the European Commission on the Instrument for Stability in 2013, Comissió Europea, 2 de desembre de 2014, COM(2014) 717 final.
8. Comunicació conjunta al Parlament Europeu i al Consell: *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*: Brussel·les, 11 de desembre de 2013, JOIN (2013) 30 final.

Fotografia : Bibliothèque nationale de France / CC / Desaturated.

- Retrat de Robert Schuman -

© Generalitat de Catalunya

ARTICLES CENTRALS

La UE i la construcció de pau a la Mediterrània: una visió crítica

Sally Khalifa Isaac

Professora associada de Ciència Política a la Universitat del Caire

La UE ha emprès una sèrie de valuoses iniciatives per promoure la pau i afrontar la inestabilitat i la inseguretat generades des de 2011 per les revoltes àrabs. En primer lloc, els mecanismes de la UE han reaccionat ràpidament en resposta als canvis radicals que han tingut lloc en els seus veïns meridionals amb l'elaboració d'una sèrie d'importants documents, dels quals els principals són l'Associació per la Democràcia i la Prosperitat Compartida, el març de 2011, i la nova versió de la Política Europea de Veïnatge (PEV), el maig del mateix any. En segon lloc, la UE ha estat proporcionant, de manera reiterada, ajuda humanitària com a mitjà per contenir el caos i els factors d'inestabilitat en diversos casos. Entre ells es pot destacar la sobtada arribada de immigrants tunisians a l'illa italiana de Lampedusa el 2011, l'empitjorament de la situació humanitària al Iemen, els anys 2011-2012, el prolongat conflicte a Síria, encara en curs, i la crisi de refugiats que ha provocat als països veïns i en d'altres llocs. En tercer lloc, la UE ha mostrat la voluntat pràctica d'intervenir en una sèrie de punts calents de la regió. Per exemple, la Unió va preveure, l'abril de 2011, una operació militar a Líbia (EUFOR-Líbia) l'objectiu de la qual era la tramesa d'ajuda humanitària, encara que mai no es va arribar a desplegar. El 2013, la UE va posar en marxa, en aquest cas efectivament, l'operació EUBAM-Líbia, per tal de donar suport a les autoritats líbies en la vigilància i la seguretat de les fronteres del país. A més, la UE continua alçant la veu en favor de la pau i l'estabilitat en els nombrosos punts calents de la regió. Més recentment, la Unió ha focalitzat esforços diplomàtics amb l'objectiu d'iniciar un diàleg polític constructiu a Líbia, en cooperació amb els països àrabs veïns. A més, la Comissió Europea ha establert una estratègia regional per a Síria i l'Iraq, així com el tractat de

Daesh (Estat Islàmic), el febrer d'aquest any.

Malgrat aquesta perseverança, els esforços en favor de la construcció de la pau a la Mediterrània no només han rebut poca atenció sinó que han estat molt criticats.

Una limitació important que afecta el paper de la UE com a promotor de la pau és la qüestió de la seva credibilitat. En els últims quatre anys, la credibilitat de la UE a la regió s'ha vist significativament debilitada per tres raons principals:

1. Falta de coherència de les polítiques, les accions i la retòrica de la UE, que no només té a veure amb la dificultat per assolir el consens entre les polítiques dels Estats membres -competidors entre ells a la regió àrab, d'una banda, i a les institucions europees, per l'altra-, sinó també amb les incoherències sorgides arran de les creixents rivalitats entre les pròpies institucions de la UE. El cas concret de Líbia el 2011, que va ser examinat molt atentament des de la perspectiva de la coherència, va servir per posar de manifest el considerable impacte que té la coherència interna en la percepció general de credibilitat.

“ Malgrat la perseverança en pro de la construcció de la pau a la Mediterrània, els esforços de la UE han estat molt criticats ”

2. Falta d'una visió estratègica integral. Aquesta visió hauria de comptar lògicament amb el suport d'alguns Estats membres claus i identificar un enfocament desitjat “europeu” davant els nombrosos reptes que presenta la regió àrab. De fet, els escèptics en relació amb la credibilitat de la UE com a promotor de la pau en el període posterior a les revoltes àrabs no van qüestionar tant els seus instruments i mitjans sinó més aviat l'existència real d'una visió independent de la UE, la seva coherència interna i la seva capacitat per parlar amb una sola veu. Per això, a la regió s'ha anat construint una imatge general que presenta una UE cada vegada més dependent dels Estats Units a l'hora d'establir les seves prioritats i de fixar la presa de decisions relatives a la seva orientació general o, com a mínim, una UE regida per les decisions estratègiques de

Washington, especialment quan es tracta d'afrontar els greus problemes de seguretat de la regió àrab. Aquesta imatge també fa que les diverses accions de la UE siguin vistes com a reaccions disperses, requerides de tant en tant per la necessitat d'actuar o la urgència de demostrar la seva presència.

3. La qüestió de la “mida”. Mentre que la UE ha tingut un èxit relatiu en erigir-se com un pol global en alça, capaç d'actuar com a actor en la transformació de l'estructura incipient del sistema internacional en un sistema multipolar, les seves accions davant els seus veïns immediats des de 2011 han provocat una constant frustració. La nova Política Europea de Veïnatge ha estat àmpliament criticada per l'insuficient finançament, particularment si es consideren els greus problemes socials i econòmics dels països del sud de la Mediterrània, i la tramesa de fons d'ajuda de la UE a la regió s'ha estancat per raons d'inestabilitat política. A més, el generós flux d'ajuda dels Estats del Golf a la regió d'Orient Mitjà i Nord d'Àfrica ha empetitit encara més les aportacions de la UE, anul·lant el seu pretès impacte com a incentiu per a la posada en marxa de reformes polítiques. La qüestió de la “mida” no s'ha evidenciat només en el cas més important de la nova Política Europea de Veïnatge, sinó que està present en pràcticament totes les iniciatives de la UE. El cas de l'operació EUBAM-Líbia exemplifica perfectament aquesta qüestió de la mida. Un altre exemple és el document publicat per la Comissió Europea el passat mes de febrer relatiu als “Elements per a una Estratègia Regional de la UE per a Síria i l'Iraq i l'amenaça de Daesh”. A la llum de les necessitats reals de la regió, resulta molt dubtós que la UE pugui actuar com un influent promotor de la pau, tenint en compte que els fons assignats per a la implementació de la seva estratègia excessivament ambiciosa ascendeixen a només mil milions d'euros del seu pressupost per als anys 2015 i 2016. No deixa de sorprendre el contrast entre l'ajuda proporcionada per l'Aràbia Saudita al Líban (4.000 milions de dòlars l'any 2014 destinats a reforçar la capacitat de l'Estat libanès contra l'amenaça d'Estat Islàmic) i els 1.000 milions d'euros promesos per la UE per a tota la regió el 2015 i el 2016.

“ A la regió s'ha anat construït una imatge general que presenta una UE cada vegada més

dependent dels Estats Units ”

La credibilitat és, de nou, una qüestió clau en la valoració del rol de la UE com a constructor de la pau a la regió o en el seu potencial per reforçar aquest rol. En efecte, la UE disposa d'una àmplia gamma d'instruments i eines que li permetrien complir aquesta missió de forma eficaç. Tanmateix, es dóna molt pes a la confiança dels socis àrabs i a la seva percepció general de l'eficiència i impacte d'aquests instruments. De la mateixa manera, una de les proves importants per a la UE en l'actualitat i en el futur pròxim és la seva habilitat i capacitat per arribar als actors influents a la regió. Això inclou també l'habilitat per augmentar els contactes de regió a regió amb les organitzacions àrabs emergents, la qual cosa és especialment necessària en el cas de qualsevol futur compromís de la UE envers els greus conflictes armats interns, en particular a Síria, l'Iraq i Líbia.

Fotografia : UK Department for International Development / CC / Desaturada.

- Refugiats sirians al Líban -

© Generalitat de Catalunya

RECOMANEM

Materials i recursos d'interès recomanats per l'ICIP

Web

Plataforma d'entitats EPLO

Un dels elements que caracteritzen el procés polític europeu és l'existència dels anomenats *lobbies* o grups de pressió. Tant és així que la UE ha desenvolupat un registre de lobbies on s'especifica quins són els seus interessos i amb quin pressupost compten.

Davant d'aquesta realitat, el 2001 disset entitats del moviment per la pau europeu van decidir agrupar-se i crear la European Peace Building Liaison Office (EPLO) per tal d'influenciar la Unió Europea perquè sigui més activa i efectiva en la promoció de la pau i en la prevenció dels conflictes violents al món. Actualment hi formen part 32 ONG europees.

EPLO porta a terme activitats d'anàlisi de les polítiques europees, prepara documents per tal de fer propostes d'acció política i facilita el diàleg entre les organitzacions de la societat civil de foment de la pau i els decisors polítics europeus. Entre les seves tasques d'informació EPLO compta amb una newsletter de distribució per subscripció en el que informa regularment de les seves activitats i publicacions. També té un recull de publicacions que inclou totes les novetats de les entitats membres.

Però d'entre els materials d'interès destaca la publicació digital "Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon". Tenint en compte l'intricat món de les institucions europees aquest document és una excel·lent guia. Un primer apartat recull les diferents abreviacions que tan freqüentment es fan servir en l'argot comunitari. Però la seva

vàlua recau sobretot en l'anàlisi, institució per institució i unitat per unitat, sobre quines són les seves responsabilitats en relació amb els conflictes armats, les possibilitats d'advocacia i les dificultats que presenten. El repàs és exhaustiu i meticulós, inclou les Direccions Generals de la Comissió, els comitès i grups parlamentaris, les agències europees (EU Institute for Security Studies i el European Defence Agency) així com els principals documents relatius a les activitats de la UE en països afectats per conflictes armats. Es tracta, doncs, d'una eina de gran utilitat per qualsevol organització que pretengui apropar-se a la Unió Europea. Per entendre el seu procés polític i com es prenen les decisions però, més important encara, per conèixer de quina manera es pot fer pressió al laberint institucional que sovint ens sembla la UE.

Web

L'Observatori de Política Exterior de la Unió Europea

Nascut al 2001 com a grup d'investigació, L'Observatori de Política Exterior de la Unió Europea està reconegut com a Grup de Recerca consolidat per la Generalitat.

L'enfocament del grup és acadèmic i científic. Dirigit des dels seus inicis per la catedràtica de Relacions Internacionals Esther Barbé, el grup compta amb experts provinents de diferents centres de recerca i universitats, tant catalanes (UAB, IBEI, UOC, Cidob, IEMed, UB, URV) com d'altres països (Universitat de Maastricht, College of Europe de Natolin, Polònia). La diversitat d'interessos científics dels membres del grup ha permès que s'hagin materialitzat sovint estudis sobre l'acció exterior de la UE des de múltiples enfocaments.

Les publicacions i recerques desenvolupades per l'Observatori inclouen un ampli ventall de temàtiques amb l'objectiu de fomentar el debat i aprofundir en el coneixement de la política exterior de la UE. El recull dels actes en el marc de la Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC), l'anàlisi de les successives presidències espanyoles, les relacions transatlàntiques o la participació del Parlament Europeu en la política exterior de la UE són tan sols alguns dels temes examinats per l'Observatori i que han donat com ha resultat publicacions de diferents tipus (llibres, articles a revistes especialitzades, working papers), molts dels quals disponibles a la seva pàgina web. Destaca el monogràfic "La Unión Europea en las Relaciones Internacionales" publicat el 2014. El llibre compta amb tres grans apartats "Instituciones, procesos i

instruments”; “Cartografia de les relacions exteriors” i “Actor en la governança global”, i ofereix una anàlisi global de la política exterior de la UE accessible tant pels estudiants universitaris com per al públic versat en la matèria.

Actualment el grup manté dues línies d’investigació: les relacions de veïnatge de la UE i la UE en un sistema internacional en transició. Aquestes línies se sustenten en projectes d’investigació. Un d’ells fins i tot compta amb una pàgina web que recull tots els avenços i continguts del projecte.

Així doncs el web de l’Observatori de Política Exterior de la Unió Europea és un lloc adient per a totes aquelles persones que vulguin aprofundir en el coneixement de com funciona la política exterior de la UE.

Llibre

Un mundo en cambio. Perspectivas de la política exterior de la Unión Europea, de Camilo Villarino

“És necessari un llibre com aquest”. Així comença el pròleg escrit per Diego Lopez Garrido. I certament ho és. La Unió Europea és un volcà de documentació i dades però és, alhora, un projecte percebut com a llunyà per la ciutadania. La UE no deixa de ser un experiment polític, començat fa més de 50 anys, d’intentar posar pau al vell continent. Però molt del que fa és encara desconegut pel públic general o, en paraules de l’autor, Camilo Villarino, “és difícil donar suport a allò que no és coneix. I és impossible reformar o millorar el que s’ignora”. Així doncs aquest llibre pretén omplir aquest buit i fer pedagogia europea. Una tasca imprescindible i aconseguida amb èxit.

El llibre té com a principal objectiu plantejar els reptes més grans que té la Unió Europea per ser un actor internacional rellevant. L’autor planteja que la UE ha mancat, des del seu naixement, de les estructures necessàries per desenvolupar una acció exterior consistent. Podríem, per tant, enquadrar-ho dins de la tradició dels europeistes crítics, aquells que són conscients de les limitacions de la institució però que desitgen que sigui capaç de sobrepassar-les. D’altra banda, però, Camilo Villarino, versat en assumptes internacionals i més concretament en els europeus, dedica una primera part del llibre a debatre la idea que la UE continua sense tenir els instruments adients per fer política internacional. Sense gaires tecnicismes l’autor repassa les principals

novetats que el Tractat de Lisboa planteja en l'àmbit de la política exterior: presidència del Consell Europeu, ministre d'affers exteriors i el servei d'acció exterior. Aquests són els que anomena instruments. Per tant, en paraules de l'autor, ja no és temps d'excuses, Europa ha de triar si el que vol és fer la pau o que la deixin en pau. I també, segons Villarino, en aquest món complex Europa necessàriament ha de triar per fer la pau. I per fer-ho cal definir el més aviat possible els interessos propis: (1) la pau, l'estabilitat i el desenvolupament d'Europa; (2) assolir un entorn geogràfic estable i pròsper; (3) fer front als desafiaments globals.

Posteriorment el llibre repassa els desafiaments globals de la UE i és en aquest apartat on més s'evidencia la capacitat analítica de l'autor. Es tracta d'un llibre escrit fa sis anys i tots els desafiaments que planteja continuen vigents o, encara més, s'han situat al capdavant del que són ara les principals preocupacions d'ordre internacional. Villarino assenyala els estats fallits, el terrorisme internacional, la no-prolifерació d'armes de destrucció massiva, les crisis econòmiques i financeres, el canvi climàtic, la gestió de recursos naturals -entre ells l'energia-, els conflictes regionals i les relacions d'Europa amb les altres potències. En tots aquests àmbits l'autor planteja que la UE té una manera pròpia d'encarar els reptes i que ho hauria de fer valer. Villarino conclou: "La UE té [...] la capacitat i, el que és més, la responsabilitat de contribuir a dissenyar el seu futur, el nostre i el dels nostres fills".

© Generalitat de Catalunya

TRIBUNA

Empresa i drets humans. El fals dilema voluntari vs vinculant

Maria Prandi

Directora de Business Human Rights

Els impactes negatius de les empreses sobre els drets humans a escala global tornen a estar en el centre del debat internacional amb motiu de la necessitat, o no, d'establir un tractat vinculant que reguli les seves activitats. No és un debat nou i han estat nombroses les iniciatives dutes a terme des dels anys setanta en el si de Nacions Unides. Un dels primers òrgans establerts en aquest sentit va ser la Comissió d'Empreses Transnacionals creada per l'ECOSOC (Consell Econòmic i Social) l'any 1974. Estava formada per 48 Estats Membres i la seva tasca principal fou la d'elaborar un Codi de Conducta sobre les societats transnacionals que mai no va arribar a veure la llum. D'aquí en seguiren altres iniciatives que culminaren, durant l'última dècada, amb el rebuig del Consell de Drets Humans a *Les Normes de Nacions Unides sobre les Responsabilitats de les Empreses Transnacionals*. Aquestes Normes pretenien, efectivament, ser el fonament per a un futur tractat vinculant.

No va ser fins l'any passat que el Consell de Drets Humans va adoptar una nova resolució que permet la creació d'un grup de treball intergovernamental amb el mandat d'"elaborar un instrument internacional jurídicament vinculant per reglamentar les activitats de les empreses transnacionals". Aquesta resolució es va fer eco d'una crida mundial de més de 500 organitzacions de la societat civil i moviments socials que buscava que els Estats es comprometessin a vigilar i regular les operacions de les empreses comercials dins de la seva jurisdicció, incloent també les activitats que es duen a terme fora dels territoris nacionals tal com recull l'informe *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*.

Presentada per l'Equador i Sud-àfrica, la resolució es va adoptar per 20 vots a favor, 13 abstencions i 14 en contra, incloent els Estats Units i els membres de la Unió Europea. Segons alguns mitjans, els EUA, el Regne Unit, el Japó i la UE van mantenir una fèrria oposició i van realitzar un fort *lobby* sobre altres països com Noruega, Rússia, Austràlia, Argentina i Turquia. La resolució exclou “les empreses locals registrades” i, segons algunes organitzacions com la Federació Internacional de Drets Humans (FIDH), aquesta restrictiva definició presenta un primer obstacle cap a una responsabilitat completa de les empreses. Aquest condicionant deixaria fora, per posar només un exemple, els tallers i empreses tèxtils locals d'Accra, a Ghana.

En qualsevol cas, aquesta resolució sorgeix en un context en el qual els Principis Rectors sobre les Empreses i els Drets Humans aprovats pel Consell de Drets Humans el juny de 2011 s'han convertit en hegemònics entre les empreses, els governs i les organitzacions multilaterals i intergovernamentals a escala mundial. Els Principis Rectors, amb un caràcter eminentment voluntari, queden recollits en la versió revisada de 2011 de les Línies Directrius per a les empreses multinacionals de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), al capítol de les Directrius sobre la Responsabilitat Social de l'Organització Internacional de Normalització (ISO 26000) i a les Normes d'Acompliment sobre Sostenibilitat Ambiental i Social de la Corporació Financera Internacional (part del Grup del Banc Mundial). També els fa seus la Unió Europea en la seva comunicació sobre Responsabilitat Social Empresarial (RSE) d'octubre de 2011.

“ Els Principis Rectors sobre les Empreses i els Drets Humans s'han convertit en hegemònics entre les empreses, els governs i les organitzacions multilaterals a escala mundial ”

Elaborats per John Ruggie, Representant Especial del Secretari General de Nacions Unides per a la qüestió dels drets humans i les empreses transnacionals, aquests Principis Rectors aclareixen i concreten els tres pilars del Marc de Nacions Unides

“protegir, respectar y remeiar” (d’ara endavant, “Marc”), basats en:

- 1) L’obligació de l’Estat de protegir d’abusos als drets humans per part de tercers, incloses les empreses;
- 2) La responsabilitat empresarial de respectar els drets humans;
- 3) Garantir un major accés a la reparació, judicial i extrajudicial, per part de les víctimes.

Segons afirma el propi John Ruggie al seu llibre *Només negoci? Multinacionals i drets humans*, els Principis Rectors asseuen de costat els dos principals actors amb responsabilitats en aquest àmbit, les empreses i els governs, el que vol ser un nou marc per a la governança internacional. Així, els Principis Rectors presenten un marc que pretén, per la via no vinculant, omplir un “governance gap”, és a dir, un àmbit de governança internacional on hi havia un buit. Aquesta situació és fruit d’un procés de globalització que ha minvat els drets de molts ciutadans i ha mostrat els límits d’un sistema internacional estatocèntric incapaç de resoldre reptes globals. Seguint amb Ruggie, la globalització ha mostrat de manera exacerbada la desconexió entre les agendes econòmiques, legals, socials i polítiques i, amb aquesta proposta, es pretén aportar, des de la voluntarietat, elements que permetin reconstruir les connexions entre els diferents ecosistemes per afrontar els reptes presents i futurs. De fet, Ruggie fa un *bypass* a les teories i corrents jurídics principals i trasllada el debat purament jurídic relacionat amb les responsabilitats legals de les empreses respecte dels drets humans al terreny de les relacions internacionals.

“ Podem identificar avenços interessants en la incorporació dels drets humans en la gestió de l’empresa però encara hi ha abusos greus i sistemàtics ”

No s'ha d'oblidar, tanmateix, que el debat voluntari vs. vinculant es dona, en qualsevol cas, en el marc d'un panorama extremadament heterogeni en relació amb el respecte dels drets humans per part de les empreses transnacionals. En termes generals, són les empreses que s'han vist involucrades en algun escàndol en l'última dècada les que es troben més avançades actualment. Això significa que determinats sectors, com per exemple l'extractiu, han desenvolupat sistemes de gestió, mentre que d'altres es troben en un estadi extremadament immadur de comprensió dels reptes i de l'acció necessària per a la posada en pràctica de mesures preventives i correctives en relació amb els seus impactes.

En aquest sentit, i si analitzem algunes notícies publicades en els últims mesos en mitjans de comunicació de diversos països, podem identificar alguns avenços interessants en la incorporació dels drets humans en la gestió de l'empresa. A títol d'exemple, aquí se n'exposen algunes: les tres cadenes més importants de supermercats del Brasil -Carrefour, Wal-Mart i Pan de Azúcar- decideixen suspendre les compres a la indústria agropecuària vinculada a la desforestació il·legal de l'Amazones; el Senat dels EUA tramita una llei destinada a evitar que el comerç de minerals procedent de la República Democràtica del Congo financi grups armats en aquest país; la Cambra de Diputats de Xile aprova per unanimitat una llei que estableix expressament el dret a la igualtat de remuneracions entre homes i dones; una campanya, que compta amb el suport de les principals entitats dedicades a la gestió de fons d'inversió del món, lluitarà contra el treball forçós al Brasil; 80.000 clients del Cooperative Bank defineixen la nova política de RSE de l'entitat financera britànica; el fons públic de pensions de Noruega es desprèn de les accions de la minera canadenca Barrick Gold per haver causat seriosos danys mediambientals a Papua Nova Guinea, i de les accions de la nord-americana Textron per fabricar bombes de dispersió; el Pacte Mundial de Nacions Unides i la Corporació Financera Internacional insten al sector financer a incorporar criteris de sostenibilitat en les decisions d'inversió; en les juntes d'accionistes de Rio Tinto, Repsol i Occidental Petroleum es voten, amb major o menor èxit, propostes d'ONG relatives a polítiques i estratègies de drets humans, pobles indígenes i medi ambient.

Aquests exemples coexisteixen, tanmateix, amb nombrosos informes que denuncien abusos greus i sistemàtics de determinades empreses en qualsevol sector publicats

per organitzacions locals i internacionals de prestigi.

“ Nacions Unides no ha estat capaç d’articular un mínim consens sobre un instrument vinculant en l’àmbit de les empreses i els drets humans ”

El repte és, doncs, determinar quin és el marge de prova-error entre allò voluntari i allò vinculant per poder avançar en aquest terreny, sense arribar a pensar que les dues vies poden ser per si mateixes excloents. L’adopció dels Principis Rectors com a marc de referència per part d’un gran nombre de governs com el Regne Unit, Colòmbia, els Països Baixos o Finlàndia ha donat lloc, en els últims dos anys, a l’adopció de Plans Nacionals d’Acció (NAP, per les seves sigles en anglès) d’empresa i drets humans que busquen, sobretot i amb major o menor èxit, millorar la coherència de les polítiques públiques en aquest terreny i regular algunes qüestions. Per la seva banda, l’experiència frustrada de la via jurídica dels tractats demostra que aquesta temàtica, en particular, ha estat molt controvertida i que Nacions Unides no ha estat fins ara capaç d’articular un mínim consens sobre un instrument vinculant d’aquesta importància. La via dels tractats és llarga i, sovint, presenta pocs resultats tangibles en dependre, posteriorment, de la ratificació per part dels propis governs. La Declaració de les Nacions Unides sobre els Pobles Indígenes que va trigar 26 anys a gestar-se és una prova d’aquestes dificultats. Tanmateix, la via vinculant podria ser fructífera per regular algun sector o territori concret com, per exemple, desenvolupar un tractat que regulés l’activitat de les empreses en contextos de conflicte armat.

Ens trobem, en definitiva, davant d’un fals debat ja que a la pràctica l’experiència ens mostra, i ens continua mostrant, la possible coexistència d’aquests dos enfocaments: un de basat en l’anomenat “pragmatisme amb principis” de John Ruggie, que defensarà empreses i governs, i un altre centrat en la doctrina jurídica clàssica de la mà d’ONG internacionals. O, dit d’una altra manera, la versió maximalista d’aconseguir un tractat vinculant i obligatori i la més possibilista d’anar trobant mecanismes, vinculants o no,

que siguin capaços de modular l'acció empresarial. En qualsevol cas, l'eficàcia d'una o una altra via està encara per determinar i el cinquè aniversari de l'adopció dels Principis Rectors, el 2016, pot ser una excel·lent ocasió per avaluar l'impacte d'aquest instrument davant les dificultats intrínseques que també presenta qualsevol procediment jurídic d'aquesta envergadura.

Fotografia : Rainforest Action Network / CC / Desaturada. - *Dona indígena Dayak teixint un cistell de vid* -

© Generalitat de Catalunya

TRIBUNA

L'altra versió de la crisi centreafricana

Johnny Vianney Bissakonou

Periodista

Guerra de religió, neteja ètnico-religiosa, risc de partició del país... Els mitjans de comunicació presenten la crisi centreafricana en aquests termes. I, encara que no pot negar-se que en els últims mesos s'han produït matances de persones partint de la seva pertinença religiosa, reduir el conflicte centreafricà a uns enfrontaments interreligiosos constitueix una visió maniquea que oculta els aspectes essencials del problema. Una bipolarització que desvia l'atenció del món sobre els orígens i els autors i instigadors del drama centreafricà, responsables de milers de morts que, lamentablement, encara escapen a la justícia.

Per on cal començar per explicar el que està passant a la República Centrafricana (RCA)? I és que abans d'aquest conflicte molt poca gent estava al corrent de l'existència d'aquest país.

A mitjan segle XX, el territori d'Oubangui Chari formava part de l'Àfrica Equatorial Francesa i el diputat Barthélemy Boganda n'era el seu representant a l'Assemblea Nacional de França. Boganda va decidir fundar la República Centrafricana, que ell mateix va proclamar l'1 de desembre de 1958, però va perdre la vida en un misteriós accident d'avió el 29 de març de 1959. David Dacko el va succeir al capdavant de la RCA, que va obtenir la independència el 13 d'agost de 1960.

Posteriorment, aquest petit estat de l'Àfrica Central va començar a ser objecte de l'atenció dels mitjans de comunicació arran de l'arribada al poder de Jean-Bedel Bokassa. Antic oficial de l'exèrcit francès, Bokassa -que havia tornat al seu país natal per formar l'exèrcit nacional- va organitzar la nit del 31 de desembre a l'1 de gener de 1966 l'anomenat cop d'estat de San Silvestre. Una vegada convertit en president, en un

primer moment fou protegit per França, que va tolerar tots els seus capricis fins a la seva coronació com a emperador de l'Imperi Centreafricà. Ara bé, Bokassa era cada cop més incòmode per les seves múltiples extravagàncies i finalment fou derrocat mitjançant l'operació Barracuda de l'exèrcit francès, el 21 de setembre de 1979. David Dacko fou posat de nou al capdavant de la República Centrafricana, però no va aconseguir que el país sortís de la crisi i es va veure obligat a lliurar el poder a l'exèrcit el setembre de 1981.

El general André Kolingba, envoltat del Comitè Militar per a la Recuperació Nacional, va aconseguir aleshores el poder. Va instaurar el partit únic, el seu partit: l'Agrupació Democràtica Centrafricana; i va seguir un decenni de calma, durant el qual el país va assistir a l'arribada de milers de refugiats procedents del veí Txad, assolat per la guerra civil. Entre els dos països hi havia una gran proximitat i alguns centrafricans del nord es barrejaven amb els txadians del sud. Els grans comerciants txadians van començar a convertir-se en el pulmó de l'economia centrafricana.

André Kolingba era un dels caps d'estat que no es deslliurarien del discurs de François Mitterrand de La Baule de 1990. Sotmès al nou camí traçat pel president francès - multipartidisme, democràcia, eleccions -, Kolingba va perdre els comicis de 1993, en els quals Ange Felix Patassé va ser elegit president de la República.

“ Reduir el conflicte centrafricà a enfrontaments interreligiosos constitueix una visió maniquea que oculta els aspectes essencials del problema ”

Els inicis del conflicte

Tan aviat com fou elegit president, Patassé es va entossudir a revisar tots els acords, inclosos els acords de defensa amb França. Els “Barracuda” (nom donat als militars francesos des de l'operació Barracuda) posseïen grans bases militars a la RCA i

participaven en la lluita contra els caçadors furtius i altres saltejadors de camins vinguts del Sahel i del Sudan.

Aleshores van començar els veritables problemes. La RCA és un país de 623.000 km², poblat per 4 milions i mig d'habitants, que disposa de riqueses molt cobejades al seu subsòl. Els militars francesos, que amb la seva presència vetllaven per la seguretat del territori, havien partit el veí Txad i Patassé disposava d'un exèrcit d'uns 2.000 soldats, la major part dels quals continuaven sent fidels al general derrotat. Sota el règim de Patassé es van produir diversos motins. Hi va haver també dos cops d'estat fracassats i, finalment, un de reeixit, el 15 de març de 2003, protagonitzat per François Bozizé, antic cap de l'Estat Major de Patassé que comptava amb el suport del Txad. Tres anys abans, l'1 de desembre de 1990, Idriss Déby havia aconseguit fer un cop d'estat contra Hissein Habré al Txad.

Durant els motins de l'exèrcit sota el règim de Patassé, els centreafricans van conèixer la MISAB (Missió de Seguiment dels Acords de Bangui), que es transformaria més endavant en la MINURCA (Missió de les Nacions Unides a la República Centreafricana), i que acabaria per abandonar el país.

Bozizé, Séleka i els anti-Balaka

François Bozizé va crear el seu propi partit polític (KNK) i va organitzar eleccions el 2005, dos anys després del seu cop d'estat. Malgrat la seva incapacitat per conduir el país a bon port, va guanyar unes segones eleccions el 23 de gener de 2011.

Per aconseguir el poder, Bozizé s'havia servit dels mercenaris «Zakawa», txadians a la República Centreafricana. En lloc de pagar-los i deslliurar el país d'aquests bandits disposats a disparar a la mínima ocasió, els va mantenir amb ell i en va incorporar molts a l'exèrcit nacional. La seva guàrdia personal estava també formada per aquests mercenaris que, durant molt temps, s'havien dedicat a fer la guerra al Txad. Eren més afins als comerciants txadians i a altres centreafricans d'origen txadià i cometien sovint abusos dels quals era víctima l'altra part de la població. La frustració va donar pas a les petites tensions entre les dues comunitats.

En deu anys de poder, Bozizé es va limitar a protegir la seva butaca per mitjà de forces estrangeres, no va arribar a complir la promesa de reestructurar l'exèrcit i mai no va aconseguir formar un exèrcit republicà. Després d'enemistar-se amb Idriss Déby i sense tenir el suport de França, Bozizé va recórrer a Jacob Zuma i a les forces sud-africanes per protegir-se. Va mostrar la seva ambició d'explotar el petroli que es troba a la mateixa conca que el del Txad, va fer un complot amb la Xina i va confiar l'explotació de ciment a l'Índia.

Aleshores van venir els Séleka! Michel Djotodja, Nourradine Ahmat, Mohamed Daffane i altres senyors de la guerra que havien ajudat Bozizé a fer-se amb el poder reclamaven la seva part del pastís. Es recorden encara les declaracions d'Abakar Sabone, líder rebel, en el diàleg polític inclusiu organitzat per François Bozizé: *«Fa 50 anys que els cristians dirigeixen aquest país i els resultats són catastròfics, han fracassat, cal donar l'oportunitat a un musulmà de prendre les regnes del país»*.

“ A la RCA no hi ha una guerra de religió, sinó càlculs per recuperar el poder o mantenir-lo ”

Els Séleka – forces rebels islàmiques- van trobar el seu cavall de batalla: la minoria musulmana estava marginada. Djotodja va necessitar el suport dels islamistes per accedir al tron i, un cop al poder per mitjà de les armes, va demostrar clarament la seva incapacitat per instaurar un estat de dret, com tots els anteriors governs centreafricans. Els Séleka no van resoldre cap problema, al contrari. Durant els nou mesos que van estar al poder van cometre abusos sobre la població civil i Djotodja fou obligat a dimitir per la comunitat internacional.

Al seu torn, les milícies anti-Balaka tenen l'origen en el grup d'autodefensa format pels habitants dels poblats a fi de protegir els seus escassos béns del pillatge dels bandits anomenats “Zaraguinas”. Més endavant, davant dels nombrosos abusos perpetrats pels Séleka, els anti-Balaka es van radicalitzar per enfrontar-se als seus botxins mitjançant arma blanca. Finalment, aquest grup d'autodefensa fou recuperat per l'antic

règim de Bozizé i transformat en assassí sistemàtic de musulmans. Adopten el joc dels senyors de la guerra: fer creure als no musulmans que els islamistes pretenen prendre el país per la força i que han de lluitar per expulsar-los

Una guerra de religió?

De la mateixa manera que Bozizé va fer fora Patassé amb el suport de combatents vinguts del Txad, Djotodja va fer fora Bozizé cap al Camerun. I en aquests moments Bozizé s'ho juga tot: vol tornar sigui com sigui. En realitat, li interessen dues coses: recuperar el poder i descarregar l'odi cap a aquells que el van expulsar del tron, i per aconseguir-ho està disposat a tot. Bozizé i Séleka no lluiten ni pels musulmans ni pels cristians, sinó pel poder. A la República Centreafricana hi ha ateus, animistes, etc. Es pot no ser musulmà sense ser cristià. A la RCA no hi ha una guerra de religió, sinó càlculs per tenir el suport necessari per recuperar el poder o mantenir-lo, càlculs relatius als contractes d'explotació dels recursos del subsòl. Abans de ser derrocat per Bozizé amb el suport del Txad i la benedicció de França, Patassé va firmar un contracte d'explotació del petroli amb l'home de negocis americà i propietari de la RSM Petroleum, Jack Grynberg. Aquest contracte va vèncer el 23 de novembre de 2004. Bozizé havia de renegociar-lo, però va decidir pujar les apostes i buscar el millor postor. També hi havia el contracte d'explotació de l'urani de Bakouma. En aquest assumpte tan complex, gairebé impossible d'explicar en poques línies, els que en paguen les conseqüències són, una vegada més, els pobles francès i centreafricà. 1.800 milions d'euros del contribuent francès van ser desemborsats per a la compra de les mines de Bakouma, que estaven en mans de la societat canadenca Uramin. Però llavors, el govern de Bozizé va considerar que aquest acord sigil·lós entre les societats AREVA i Uramin era il·legal. El cas va arribar a la justícia i va intervenir l'alcalde de Levallois Perret, Patrice Balkani, que hauria cobrat fins a 5 milions de dòlars de comissió per haver actuat de mitjancer en les negociacions.

Avui, malgrat l'embargament del Procés de Kimberly, les milícies continuen explotant les mines de diamants i d'or a les zones que controlen. Fan transitar aquestes pedres pels països veïns i arriben a vendre-les. Les milícies continuen estant fortament armades i mantenen la població com a ostatge. Molts centreafricans subsisteixen encara en camps de refugiats a la capital i altres, a l'interior del país, han fugit de les

hostilitats i viuen com animals a la sabana, esperant desesperadament que arribi el desarmament i puguin tornar a casa seva. Mentrestant, els senyors de la guerra, a part d'haver rebut algunes advertències i l'amenaça de la congelació dels seus béns per part de França, estan en llibertat i recorren tranquil·lament els països africans. Aquestes persones continuen armant, finançant i empenyent els seus homes a cometre matances, utilitzant-los com a mitjà de pressió per continuar gestionant el país o per recuperar el poder.

*Johnny Vianney Bissakonou publicarà properament un llibre sobre la temàtica de l'article

Fotografia : hdptcar / CC BY / Desaturada.

© Generalitat de Catalunya

ENTREVISTA

Entrevista a Dorly Castañeda, doctora en Ciència Política i Relacions Internacionals

Eugènia Riera

Tècnica de l'Institut Català Internacional per la Pau

Dorly Castañeda, **doctora en Ciència Política i Relacions Internacionals**

Colòmbia és un dels països on la Unió Europea treballa des de fa anys amb programes de pau, però el paper que ha jugat en la resolució del conflicte ha generat crítiques i ha fet paleses les seves mancances com a agent de pau. Fins a quin punt la UE té una estratègia de pau a Colòmbia i quin rol pot tenir en la fase de postconflicte?

De l'actuació de la UE a Colòmbia en parlem amb Dorly Castañeda, doctora en Ciència Política i Relacions Internacionals que ha treballat amb organitzacions de la societat civil i el govern colombià. Actualment és consultora en temes de construcció de pau per al Banc Mundial i ha publicat recentment el llibre The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond (Palgrave MacMillan, 2014).

Des de fa anys la UE dóna suport a l'establiment de la pau a Colòmbia a través dels anomenats Laboratoris de Pau i el posterior programa Nous Territoris de Pau. En què consisteixen aquestes iniciatives?

Els Laboratoris de Pau són programes de desenvolupament per a la construcció de la pau que van tenir lloc entre 2002 i 2012, enmig del conflicte armat, a sis de les zones més afectades per la violència amb l'objectiu de generar transformacions socials profundes. Els Laboratoris van ser un producte resultat de la interacció entre la UE, el govern central de Colòmbia (essencialment sota l'administració d'Álvaro Uribe) i les organitzacions de la societat civil colombianes i internacionals. El seu pressupost va

ser de 90 milions d'euros, insignificants en termes d'inversió pública nacional però valuosos com a aposta política a nivell local. L'actual programa Nous Territoris de Pau es basa en aquella experiència per a ajudar en els processos de construcció de pau en quatre regions estratègiques. El pressupost europeu és de 30 milions d'euros en cinc anys.

El resultat ha estat positiu?

El principal èxit dels Laboratoris rau en haver donat suport a processos de la societat civil que ja estaven en curs en zones on l'Estat democràtic té molt poca presència i que haguessin pogut desaparèixer enmig de la guerra. I, alhora, haver propiciat el diàleg amb les institucions públiques. És a dir, amb accions concretes – projectes productius, d'educació, salut, formació, etc. – els Laboratoris de Pau van aconseguir apropar dos actors essencials per a la pau però antagònics en aquella època: les organitzacions de la societat civil en zones de conflicte armat i les institucions de l'Estat. Però la UE es va quedar curta. Els Laboratoris van generar moltes expectatives a les regions, en les organitzacions de la societat civil, en el govern, en els donants, etc. i la UE va decebre tothom. Això demostra la seva capacitat de trobar compromisos però també la falta d'empenta a l'hora d'assentar la seva aposta. Per exemple, avui en dia, l'experiència dels Laboratoris és clau per a la implementació dels acords de l'Havana però la UE no sembla estar capitalitzant la seva experiència de deu anys.

Del paper de la UE a Colòmbia s'ha criticat que tingui un rol limitat, de baix perfil, basat únicament en la cooperació al desenvolupament (*payer més que player*). La UE té una estratègia de pau concreta a Colòmbia? Una política coherent?

Si per coherència s'entén que la política comercial, de seguretat, la diplomàcia i la cooperació al desenvolupament es coordinen per aconseguir la pau a Colòmbia, la resposta és no. Això seria el món ideal però és evident que no és el que succeeix a Colòmbia ni a cap part del món. Tanmateix hi ha hagut claredat en un aspecte: la UE dóna suport a la pau per mitjans civils; ha deixat clar que la seva aposta és per la construcció de la pau basada en principis democràtics i amb instruments civils com el desenvolupament econòmic. És una posició que ve dels valors europeus i de la seva raó de ser.

“ L’ experiència de deu anys dels Laboratoris de Pau és clau per la implementació dels acords de l’Havana, però la UE no l’està capitalitzant ”

També s’ha criticat que la cooperació europea ha tingut conseqüències negatives i ha provocat situacions conflictives en algunes regions, perquè no ha tingut en compte la naturalesa del teixit social. Fins a quin punt ha estat així?

És veritat que la cooperació europea és criticada per no respectar els ritmes locals i la naturalesa de les organitzacions. Hi ha dues raons: la multitud de procediments estrictes en l’execució dels programes d’Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) i la incompatibilitat dels temps dels donants amb els de les poblacions. I, encara que sembli contradictori, aquestes dificultats han estat conseqüència de la formulació de la política comuna de cooperació. A finals dels anys 90, la cooperació europea no tenia una reglamentació estricta, la qual cosa permetia adaptar-se al context nacional i local. Tanmateix aquesta flexibilitat s’aplicava amb poca transparència. Més tard, amb la reforma de Prodi i Barroso es va augmentar la transparència però es van introduir multitud de procediments i es va perdre flexibilitat. La rigidesa va acabar marginant moltes organitzacions de base que abans eren recolzades i va desviar els esforços dels executors dels programes.

Quina ha estat la relació entre l’estratègia de la UE (com a comissió) i la dels països membres?

La cooperació internacional cal entendre-la com un instrument de la política estrangera i, com a tal, defensa els interessos de la “nació”, en aquest cas d’aquest “objecte polític no identificat” que és la UE. Els països membres continuen utilitzant l’AOD en funció dels seus propis interessos nacionals. Això és clar a Colòmbia on la cooperació dels països europeus amb major presència (Alemanya, Espanya, Regne Unit, Holanda, França, Suècia) no va entrar en contradicció amb la cooperació comunitària, però tampoc no es va coordinar ni es va presentar com un bloc al govern colombià.

La UE diu que està preocupada per la violència i la vulneració dels drets humans a Colòmbia. Més enllà del suport diplomàtic al govern colombià, hauria de tenir una actitud més activa en el procés de pau actual?

Els comunicats del Consell de la UE, del Parlament i de l'Alta representant de la UE tenen un valor simbòlic fort. És veritat que no canvien les coses sobre el terreny però donen suport als defensors dels drets humans, les organitzacions socials, les minories o les polítiques públiques que busquen la pau per mitjans pacífics. És una forma de donar veu i poder a les persones i a les polítiques que promouen la pau. La UE ha participat en altres negociacions de pau i en la implementació d'acords (Orient Mitjà, Filipines, Indonèsia, Sudan). Però un només pot participar en un diàleg de pau si se'l convida i fins ara el govern de Colòmbia no ha convidat cap país a asseure's a la taula de negociacions ni tampoc cap actor com la UE, l'OEA o les Nacions Unides. Amb tot, sí que ha fet crides constants per a donar suport a la implementació dels possibles acords i aquí la UE podria tenir un paper molt important.

“ La UE ha deixat clara la seva aposta per la construcció de pau basada en principis democràtics i en instruments civils ”

Així les coses, podem considerar la UE com un actor de pau rellevant a nivell internacional?

Jo crec que sí. La UE és un actor de pau rellevant, cridat a donar suport a la pau en diferents contextos. El difícil és que es decideixi a fer-ho, però compta amb els instruments civils per ajudar en els esforços de construcció de pau que existeixen. I és en l'aspecte civil on resideix el valor agregat de la UE, no en la seva capacitat de resposta militar.

Les seves dificultats internes – actor sui generis en matèria de relacions exteriors, políticament complex – obstaculitzen aquest rol com a agent de pau?

Sí i no. Sí, perquè fa la decisió lenta i limita la seva capacitat de reacció. No, perquè el seu avantatge comparatiu davant altres actors internacionals és precisament la complexitat i l'especificitat de la UE com a soci comercial, com a donant i com a organització de múltiples estats.

La integració política, en política exterior i de defensa de la UE és una necessitat?

La integració faria més fàcil la definició d'un enfocament de construcció de pau i permetria que la UE reaccionés de manera oportuna als canvis de condicions locals. Tanmateix no és una condició necessària perquè la UE actuï amb els instruments que ja té a la seva disposició.

Tornant al cas colombià, la UE pot ser un actor important en la fase de postconflicte armat?

Definitivament. L'experiència de la UE a Colòmbia és extremadament útil per al postconflicte. Avui en dia, quan es mira qui és a les regions amb capacitat suficient per donar suport a la implementació dels acords de pau, trobem les organitzacions de la societat civil (soles o aliades amb institucions públiques) que la UE ha ajudat en algun moment amb els programes de cooperació. Per exemple, els Programes de Desenvolupament i Pau -que van executar els Laboratoris de Pau i ara els Nous Territoris de Pau- es perfilen com a socis claus per a la pau a les regions. La forma com la UE ha aconseguit crear espais de diàleg entre la població civil, les organitzacions de la societat civil i les institucions centrals - i en alguns casos locals- deixa molts ensenyaments útils per als donants i el govern. A més, amb el tractat de lliure comerç, es poden donar perspectives de llarg termini a un dels aspectes més crítics del postconflicte: la creació d'ocupació.

**“ El procés de pau a Colòmbia va per bon camí
però un acord a l'Havana no portarà la fi del
conflicte armat ”**

Com valora les actuals perspectives de fi del conflicte armat?

Les negociacions amb les FARC a L'Havana i les potencials negociacions amb la guerrilla ELN són una oportunitat per rebaixar el conflicte armat, reforçar la democràcia i llançar les reformes que calen per disminuir les desigualtats al país i permetre un desenvolupament sostenible. Mai abans no s'havia arribat tan lluny en unes negociacions amb les FARC i l'estructura que s'ha seguit sembla funcionar. És normal que hi hagi moments de crisi com l'actual, ja que no totes les fraccions de les FARC donen suport al diàleg, ni tot el govern està d'acord amb el que passa a L'Havana. Malgrat això, jo crec que el procés va per bon camí. No obstant això, un acord de pau a L'Havana no conduirà al final del conflicte armat a Colòmbia. El conflicte armat involucra multiplicitat d'actors nacionals i transnacionals que no deixaran les armes després de les negociacions amb les guerrilles. Aquests actors inclouen les anomenades bandes criminals (BACRIM) al servei de les economies il·legals (drogues, or, maragdes), els narcotraficants, dissidències de les guerrilles, etc.

Tot i això, és més a prop la pau a Colòmbia?

Per construir la pau cal un verdader canvi en la forma en com l'Estat central es relaciona amb les regions. L'objectiu és que es creïn les condicions perquè es construeixi l'Estat democràtic des de les regions. I d'això es tracta la negociació a L'Havana: com fer un canvi institucional que reforci la democràcia participativa, disminueixi les desigualtats i apropi les dues Colòmbies: la Colòmbia pròspera que vol integrar-se a l'OCDE i la Colòmbia pobre i profundament afectada per cinc dècades de conflicte armat. El camí és llarg i requereix també accions a curt i mitjà termini com el desarmament, la desmobilització i la reintegració; la reparació de les víctimes, el reforçament de les condicions de seguretat, la verificació dels acords, la creació d'ocupació, la millora de la justícia. Amb una clara perspectiva a llarg termini que permeti la transformació de les regles de joc que fan que el cicle de violència es repeteixi.

Fotografia

- Portada del llibre *"The European Approach to Peacebuilding. Civilian Tools for Peace in Colombia and Beyond"* -

© Generalitat de Catalunya

SOBRE L'ICIP

Notícies d'actualitat, activitats i publicacions

ICIP

Institut Català Internacional per la Pau

Convocat el Premi ICIP Constructors de Pau 2015

L'ICIP ha convocat la cinquena edició del Premi ICIP Constructors de Pau que té l'objectiu de guardonar i reconèixer públicament persones, entitats o institucions que han treballat i han contribuït d'una manera destacada i dilatada en el foment i la construcció de la pau.

El Premi ICIP Constructors de Pau té caràcter anual i consisteix en un reconeixement públic, una escultura creada pel Premi Nobel de la Pau, artista i activista Adolfo Pérez Esquivel, anomenada Porta de Sol i una dotació econòmica de 4.000 euros.

El període de presentació de candidatures per optar al guardó s'ha obert s'allargarà fins al dimarts 30 de juny. Les persones interessades poden consultar les bases del premi i omplir el formulari que trobaran al web de l'ICIP. Per a qualsevol dubte, podeu contactar amb l'ICIP a través del correu electrònic icip@gencat.cat o bé trucant al telèfon 93 554 42 70.

La biblioteca de l'ICIP dóna accés a 1.250 revistes especialitzades de Taylor & Francis

La biblioteca de l'ICIP ha ampliat l'accés a articles a text complet de revistes especialitzades. La contractació del paquet de revistes de Taylor & Francis Social Science & Humanities Library dóna accés durant el 2015 a més de 1.250 revistes i els seus fons retrospectius.

D'entre totes les temàtiques del camp de les ciències socials i les humanitats que cobreix, destaquem la de política, relacions internacionals i estudis per àrea geogràfica, que també inclou teoria política, globalització i diplomàcia. També conté un gran nombre de publicacions sobre estudis de seguretat i defensa, intel·ligència, investigació per la pau, terrorisme o estudis estratègics. Entre els fons més importants dins el nostre àmbit, remarcuem l'accés complet a publicacions com Military Balance, Adelphi Series, African Security, Democracy and Security, Journal of Peace Education... En aquest enllaç podreu consultar el llistat complet de totes les publicacions disponibles.

Totes aquestes revistes són consultables des de la Biblioteca de l'ICIP situada al carrer Tapineria 10, 1a planta, de Barcelona.

Noves publicacion de l'ICIP

Entrar en l'època de la noviolència, de Jean-Marie Muller, editat per l'ICIP i Líniazero en format digital, dins la col·lecció 'Eines de pau, seguretat i justícia'

Políticas para la paz. Políticas Públicas y Sociales para la Ciudadanía con Plenos Derechos de la Población BGILT en Colombia, de Luz Nelly Palacios (ICIP Working Paper)

Qatar during the reign of Hamad Al Thani (1995-2013): from soft power to hard power, de Món Sanromà (ICIP Working Paper)

Perspectivas y aportes empresariales para la construcción de paz, informe elaborat per l'ICIP, la Cambra de Comerç de Bogotá i la Fundación Ideas para la Paz de Colòmbia

Memòria d'Activitats ICIP 2014, informe anual de l'activitat de l'ICIP

Cinquena edició del Grup de Lectura

L'ICIP organitza una nova sessió del Grup de Lectura i Reflexió, en aquest cas sobre el llibre de Gene Sharp De la dictadura a la democràcia: un sistema conceptual per a l'alliberament, publicat en català per l'ICIP i Líniazero dins la col·lecció 'Eines per la pau, seguretat i justícia'

El grup estarà coordinat per Vicent Martínez Guzmán, doctor en Filosofia i director honorífic de la Càtedra UNESCO de Filosofia per la Pau de la Universitat Jaume I de Castelló. Les sessions tindran lloc els dimarts 26 de maig i 2, 9 i 16 de juny, de 18:00 a 20:00 a la biblioteca de l'ICIP (carrer Tapineria 10, 1a planta, Barcelona). Les persones interessades en participar-hi s'han d'inscriure prèviament a través del correu activitats.icip@gencat.cat.

© Generalitat de Catalunya