

EL LENGUAJE DEL PODER PARA UN ACTOR NORMATIVO: LAS CONSECUENCIAS DE LA EUROPEAN PEACE FACILITY EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA

FRANCESC X. TEODORO

Máster en Investigación en Estudios Internacionales en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y becario en el Programa de Ciudades Globales, CIDOB

Es posible establecer una línea de continuidad entre la European Union Global Strategy (EUGS) –adoptada en 2016, y el actual énfasis en el concepto de European Strategic Autonomy (ESA) promovido por el HR/VP Josep Borrell; sin embargo, esta no ha sido una trayectoria exenta de fluctuaciones. El *lenguaje del poder* promocionado actualmente por el equipo de Borrell supone un cambio de tendencia, ya que en su voluntad de que la UE dé un paso al frente en materia geopolítica, propugna un cierto abandono del enfoque de resiliencia que vertebraba a la EUGS, modificando su identidad como actor internacional de carácter normativo y multilateral.

La European Peace Facility (EPF) es un ejemplo palpable de esta reciente nueva orientación de la política exterior europea. Este instrumento unifica la African Peace Facility (APF) –centrada en operaciones de paz en colaboración con la Unión Africana (UA)– y el Athena Mechanism –mecanismo de financiación de las operaciones de seguridad y militares de la UE– para homogeneizar y agilizar los procesos de estabilización, seguridad y mediación en conflictos.

Ahora bien, la EPF, además de ampliar el alcance geográfico y el caudal económico, presenta dos importantes novedades. Por un lado, postula que la UE interacte principalmente con los estados y coaliciones regionales (como es el caso del G5 Sahel Joint Force), en detrimento de las instancias multilaterales africanas. También, y por primera vez, prevé que la UE provea como institución a los estados con armamento letal y material militar ofensivo. Desde esta perspectiva, y a pesar de la constante voluntad de la UE de autodefinirse como una *force for good*, la EPF constituye un distanciamiento respecto a los principios multilateralistas y normativistas en el ámbito de la seguridad. Esto podría acarrear consecuencias negativas en la percepción que otros actores tienen de la UE.

El multilateralismo da un paso al lado

Entre 2004 y 2019 la UE invirtió 2.700 millones en diversas operaciones de paz y seguridad en África. Aun así, Bruselas percibe insuficiente su capacidad de influencia real sobre el terreno. Es por ello por lo que la EPF busca recalibrar su acercamiento a la región, por ejemplo, buscando la citada cooperación directa con el G5 Sahel Joint Force que le permita una intervención mucho más rápida ante las acciones de los grupos armados en el Sahel. No obstante, y al menos en dos sentidos, el paso al frente de la UE la sitúa también un paso más lejos del multilateralismo.

En primer lugar, si bien es cierto que la UE mantiene que las organizaciones multilaterales africanas tendrán un rol clave en rondas de consultas y seguimiento, su papel será sin duda menor en comparación con la APF. La EPF desplaza su centro de atención hacia la bilateralidad, y diluye la capacidad de decisión de la UA como interlocutor e intérprete de las múltiples voces africanas. A modo de ejemplo, la UE posee un asiento en la junta del Fondo para la Paz en África de la UA, junto a las Naciones Unidas. En cambio, la UA no recibe el mismo trato en el encaje diseñado por la EPF. Si el multilateralismo no solo se basa en la integración de múltiples actores sino en la inclusión de principios consensuados y la reciprocidad, la EPF se queda corta en los dos últimos.

En segundo lugar, la financiación del propio mecanismo también tiene visos de alejarse de los principios multilaterales. El método escogido para cubrir sus gastos escoge la modalidad *off-budget*. Es decir, la EPF no entraría dentro de los presupuestos europeos, sino que depende de la contribución individual por parte de los estados miembros. La razón se encuentra en el artículo 41(2) del Tratado de Lisboa, el cual prohíbe la transferencia de armamento a través del presupuesto europeo. Que la única manera de consensuar la EPF haya sido fuera del pacto que dota de identidad a la UE es un buen indicador de tal desviación. De hecho, se ofrece la posibilidad a los estados de no colaborar en la provisión de material militar, y destinar entonces su contribución a cuestiones civiles dentro de la EPF. Sin embargo, esto podría conllevar una mayor disensión entre aquellos actores que pretenden dar un paso más en esta nueva vía y aquellos no tan convencidos de sus beneficios. El resultado bien podría ser el contrario al esperado, donde un grado mayor de eficacia supondría una mayor confrontación interna.

En resumen, con la EPF, la UE se aleja del multilateralismo tanto por los mecanismos que la validan como por su nueva forma de interacción con otros actores. Por un lado, su diseño *off-budget* da a entender que los estados miembros son conscientes de su ruptura con aquello que dota de identidad a la UE, el Tratado de Lisboa. Por el otro, la UE negociará el contenido de sus acuerdos directamente con los estados, rebajando así la participación de la Unión Africana.

1. Véase Morcos, Pierre y Ruy, Donatienne. "A European Peace Facility to Bolster European Foreign Policy?". Center for Strategic & International Studies, 2 de febrero de 2021. Accesible en línea: <https://www.csis.org/analysis/european-peace-facility-bolster-european-foreign-policy#:~:text=Initially%20proposed%20by%20former%20high,or%20infrastructure%20to%20partners%20indirectly>.

Las consecuencias del nuevo rumbo

El pasado noviembre de 2020, 40 entidades civiles y de cooperación denunciaban la cláusula de la EPF que articula la provisión de armamento². La posición de la Unión Europea es que, de este modo, ganará capacidad para supervisar los negocios de los estados miembros en el mercado de armas, y también tendrá una mayor influencia sobre terceros países. Sin embargo, existen sólidos argumentos que deberían hacer reconsiderar esta disposición al Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS).

En primer lugar, los estados que potencialmente podrían ser receptores viven contextos frágiles. En el pasado, la UE –si bien a través de sus estados miembros– no ha sido ajena al tráfico de armas con países que, finalmente, terminaron entrando en conflicto bélico. Por ejemplo, entre el levantamiento del embargo y el estallido de la guerra civil en Libia (2005-2011), Gaddafi recibió material militar por valor de más de 600.000 millones de euros por parte de Francia, Alemania e Italia³. La suerte que corrieron estos equipamientos escaparon del control de los estados vendedores. ¿Desea la UE correr el mismo riesgo con la EPF?

Además, tal como recoge el proyecto Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), los ataques a civiles por parte de las fuerzas de seguridad son cada vez más frecuentes en países como Mali, Somalia, o Níger –todos ellos potenciales candidatos a beneficiarse de dicho comercio, ya que son también beneficiarios de programas europeos de capacitación militar (EU Training Mission). ¿Cómo podría la UE evitar el mal uso del material militar transferido a ejércitos y cuerpos de seguridad?

Para lidiar con este problema, la EEAS ha ideado un marco metodológico integrado (*Integrated Methodological Framework* o IMF) que, si bien no es público aún, se asegura que garantiza un exhaustivo análisis de los casos y una evaluación rigurosa del impacto de cada entrega. Asimismo, la EEAS se compromete a realizar un posterior monitoreo de su destinación y uso. Llegado el caso de un deterioro de la situación, la EEAS podría suspender la misión en dicho estado, y suspender toda donación de material. De ser esto cierto, lo lógico sería que los países anteriormente citados quedasen excluidos de cualquier transferencia. Sin embargo, este *framework* presupone una capacidad de seguimiento del uso de los materiales otorgados que está lejos de la realidad. El análisis realizado por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sobre las Misiones de Capacitación de la UE en la República Centroafricana (RCA) remarca ya algunas carencias, que podrían replicarse en el caso de la EPF.

Del mismo modo, la EEAS parece ignorar que la vida útil de las armas va mucho más allá del contexto bélico para el que fueron fabricadas. Este es el caso, por ejemplo, de Sudán del Sur, donde rifles de los años sesenta todavía están en circulación en el país. Lejos de su propósito, la UE podría pasar a abastecer el llamado *mercado gris*. Cabría preguntarse, entonces, ¿qué responsabilidad tendría la UE

respecto al uso que se dé a las armas que ha transferido una vez extintos los contratos?

Finalmente, y aun en el hipotético caso que este equipamiento se usara para los fines acordados, la UE entraría en una competencia con clara desventaja. Su modesta aportación de material militar –en comparación con la de otros actores como los EEUU– tiene pocas probabilidades de alterar significativamente los equilibrios existentes. Es más, llegado el caso de que la UE considerase que proveer de armas a otros países es la única forma de tener influencia real sobre ellos –tomando como ejemplo a Rusia en la RCA, Bruselas cometería un doble error: primero, entraría en una dinámica donde otros actores como Turquía, China o Rusia siempre estarán dispuestos a llegar más lejos; y segundo, legitimaría con sus actos que en política exterior y de seguridad, en última instancia, no existe otro lenguaje que el del poder basado en medios militares. La UE entraría así en terreno que le es ajeno, lo que la expondría a tremendos errores de cálculo.

De la EUGS a la EPF: ¿reorientación o ruptura?

La actual estrategia de la EEAS está cada vez más cerca de romper los frágiles lazos que la vinculaban a la EUGS. Aunque su diseño tuvo lugar en 2018, con Federica Mogherini aún al mando de diplomacia europea, la EPF es otro ejemplo de la voluntad de la UE de ser más eficaz, en un mundo cada vez más complejo. Sin embargo, si bien es cierto que la UE es dueña de sus actos, no siempre gobierna las consecuencias de los mismos. Desde la perspectiva teórica del constructivismo social, la identidad de un actor internacional depende del reconocimiento que los demás le otorgan. Así, un cambio de comportamiento como el que se propone la UE necesita el correspondiente reconocimiento por parte de terceros. Es posible que la UE pierda aquel impulso ético que la dotaba de legitimidad frente a otros agentes. Es pues, un cálculo delicado. Como advertía Pol Bargués en un reciente artículo: “la UE podría estar desarrollando un pragmatismo sin principios que, finalmente, la lleve a perder su sello de distinción como actor normativo en las relaciones internacionales”⁴.



2. Véase Joint Civil Society Statement. “European ‘Peace’ Facility: Causing harm or bringing peace?”, 2020. Accesible en línea: <https://www.nhc.nl/assets/uploads/2020/11/Joint-CSO-Statement-on-the-European-Peace-Facility.pdf>

3. Véase Hansen, Susanne T. y Marsh, Nicholas. “Normative power and organized hypocrisy: European Union member states’ arms export to Libya”. *European Security*. 2015. 24:2, pp. 264-286.

4. Véase Bargués, Pol. “From ‘Resilience’ to Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy”. *EU-LISTCO Policy Paper*, n.º 9, febrero de 2021. Accesible en línea: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/eu_listco/from_resilience_to_strategic_autonomy_a_shift_in_the_implementation_of_the_global_strategy