

Política exterior a la Unió Europea: una política de defensa comuna

MAX VIVES-FIERRO

Director de la *Fundació Catalunya Europa*

La Unió Europea (UE) és una història d'èxit. L'herència que hem rebut dels darrers 50 anys de construcció de la UE és un model d'organització internacional que encara segueix essent un referent, tot i les seves debilitats, alhora que reuneix un conjunt de països amb un nivell molt elevat de benestar, democràcia i rendes per càpita. Tanmateix, la pervivència del model i l'èxit de la cohesió social en el futur no està garantit: no només l'ampliació de la UE comporta dificultats de funcionament i governabilitat, sinó que un dels bastions de la UE, l'Estat del benestar, comença a fer fallida i a ser la diana de les crítiques en un moment de crisi com l'actual. Europa pateix ara d'un moment de replantejament institucional i de model socioeconòmic i el que tenim fins ara no serveix per afrontar els reptes del segle XXI. Les persones que estan avui al capdavant de les institucions han de ser conscients que és el moment de les decisions, que han de continuar reinventant Europa, i això significa o bé més UE o bé que Europa deixi d'existir com a entitat supranacional.

Si agafem una mica de perspectiva, no és que estiguem en un moment especialment crític o molt més complex que els que ja hem passat. La història de la construcció europea està plena de moments difícils. La cadira buida als anys 60, les tensions sorgides de la crisi del petroli als 70, el debat sobre la moneda única als 90, el fracàs constitucional als 2000 i ara, a la dècada del 2010, la crisi del deute, l'apatia de la nostra política exterior europea i les tensions internes que pretenen desmuntar el que ja tenim assolit, per exemple, la lliure circulació de persones en el marc del Tractat de Schengen.

Les fites assolides

Aquestes fites històriques assolides són inqüestionables, si bé no del tot irreversibles. Entre les fites podem comptar amb la bona renda per càpita dels europeus, el ric comerç interior, l'alt nivell democràtic de les institucions i la potència econòmica del conjunt, tot i que aquesta darrera és una de les

fites més en estat crític actualment. Per trencar mites, segons l'Eurostat, la Unió Europea té, el 2009, el PIB nominal mundial més alt del món, 11.802.503 enfront els 10.221.036 (en milions d'euros) d'EEUU. Podem llegir tots aquests avanços i resultats com el fruit del plantejament econòmic-estratègic inicial dels creadors de la Unió. Aleshores es va dissenyar una sèrie de polítiques de caire intern enfocades a convertir un espai de lliure comerç en un espai de creixement econòmic, quelcom que s'havia assolit fins l'esclat de la crisi. De les exportacions espanyoles del primer semestre de 2011, el 66,5% del total es queden a sòl europeu, segons explicava *El País* el propassat 22 d'agost. Quelcom semblant podríem dir d'Alemanya, ja que aproximadament el 70% de les seves exportacions es queden a sòl europeu.

En quin moment es varen tancar les coses? A partir de quan podem dir que el model europeu bastit ja no respon a les necessitats i reptes del nostre segle? És evident que no hi ha una data concreta, però sí alguns factors determinants que han modificat la conjuntura mundial i les circumstàncies que envolten la Unió, entre els que podem mencionar: el despertar del gegant xinès, i un creixement exponencial d'altres països del grup dels BRICS, un fràgil sistema de creixement econòmic anglosaxó basat en el diner ràpid i, sobretot,

una manca d'institucions internacionals i d'adequació de les polítiques globals a una realitat cada vegada més interdependent i més complexa. Senzillament, no hi ha polítiques al més alt nivell de governança mundial que siguin d'obligat compliment, ni institucions que les puguin dur a terme, avaluar i fer complir.

En aquestes circumstàncies, i encara sense conèixer les regles del joc i les possibles solucions per estabilitzar el sistema mundial –tal ha estat, per exemple, una de les preocupacions de la recent reunió dels G7?, els dubtes sobre el futur de la Unió es fan molt palpables. La UE es pensa doncs com una butxaca sense fons, ni sense recursos polítics per fer-hi front, enlloc de pensar-la com l'instrument i la base per construir

Europa pateix ara d'un moment de replantejament institucional i de model socioeconòmic i el que tenim fins ara no serveix per afrontar els reptes del segle XXI

Hi ha una manca d'institucions internacionals i d'adequació de les polítiques globals a una realitat cada vegada més interdependent i més complexa. Senzillament, no hi ha polítiques al més alt nivell de governança mundial que siguin d'obligat compliment, ni institucions que les puguin dur a terme, avaluar i fer complir

aquesta arquitectura institucional sòlida. Les reaccions són fins ara tèbies, per bé que la preocupació sigui màxima, i amb aquest grau de compromís relativament baix, no ens en sortirem, sigui en termes de baixa política, el comerç i l'economia principalment, o sigui alta política, és a dir, la política exterior.

En aquests moments la crisi financera i els criteris geoestratègics a ponderar davant l'entrada de nous subjectes a l'escenari internacional demanden una reacció molt més contundent de la que estem observant. Cal donar una empenta valenta i decidida, en el pla més urgent per tal de reduir el deute als països de l'entorn euro i més a mig termini per coordinar una sèrie d'accions que impulsaran el procés de la integració econòmica.

Fent un exercici de formular propostes, es poden distingir tres àmbits d'actuació, a saber, immigració, política econòmica i política exterior. Si bé aquests tres àmbits poden ser excessivament generals i poc novedosos, és cert que encara no hem enfilat l'agulla per redreçar-los, de manera que cal que hi tornem a incidir una i altra vegada.

Immigració

A nivell concret, es poden identificar algunes prioritats per a cadascun dels àmbits. En el primer cas, immigració, cal plantejar-se les conseqüències del Tractat de Schengen. Més que no pas un debat sobre retrocedir el camí recorregut, es tracta de tenir en compte el que va costar arribar als acords de Schengen i avaluar tots els beneficis que varen comportar. Tot i així, és cert que el context canvia, i els factors migratoris també, pel que cal ponderar la seva viabilitat alhora que respectar els drets del pobles i dels refugiats.

Política econòmica

En temes de política econòmica és prioritari analitzar les variables que han tingut més pes en la desfeta financera europea, alhora que repensar com compensar el poder de l'oligarquia financera mundial. No és nova la proposta d'establir un impost o taxa a l'especulació financera, especialment quan no contribueix a la producció de béns o serveis, i aprofita la desregulació internacional no solament enriquint-se sense límits en moments de crisi econòmica, sinó també al marge de la fiscalitat dels diferents estats.

En immigració cal plantejar-se les conseqüències del Tractat de Schengen. Més que no pas un debat sobre retrocedir el camí recorregut, es tracta de tenir en compte el que va costar arribar als acords de Schengen i avaluar tots els beneficis que varen comportar

En política econòmica, els mecanismes de compensació són: gravar les transaccions financeres (darreres versions de la taxa Tobin), gravar directament les institucions financeres, gravar les activitats financeres o gravar sobre el bonus que reben els executius. Combinant aquestes mesures, diuen els entesos, es podria recaptar entre 327 i 845 mil milions d'euros

Vivim en una societat on cal que la riquesa sigui redistribuïda, i per això encara s'entén menys com les principals fortunes denuncien el nivell de pressió fiscal excessiu i no entenen les responsabilitats socials que això demana. Cal, per tant, gravar les grans fortunes que operen en els estats membres i que, gràcies als buits i complexitat de la legalitat fiscal, acaben escapolint-se d'aquesta responsabilitat. Aquests instruments i mecanismes no es poden establir a nivell estatal, perquè gran part de la fuga de capitals es deu a un sistema financer que encara pensa en lògica estatal. Les mesures han de venir impulsades des d'un nivell de governança superior, europeu com a mínim, o mundial si pogués ser, possiblement mitjançant els organismes multilaterals amb competències sobre la matèria (FMI, G-20 o altres). Els mecanismes són, segons els experts, quatre: gravar les transaccions financeres (darreres versions de la taxa Tobin), gravar directament les

institucions financeres, gravar les activitats financeres o gravar sobre el bonus que reben els executius. Combinant aquestes mesures, diuen els entesos, es podria recaptar entre 327 i 845 mil milions d'euros (xifra dita aquest passat mes de juliol en el seminari organitzat per la Fundació Alternativas sobre fiscalitat i economia). Aquestes xifres són aberrants, sobretot tenint en compte les múltiples pressions que reben els estats per retallar la seva despesa social. Si bé és certa que la despesa s'havia desbordat lleugerament, quelcom que demana d'un reajustament, alhora s'ha de garantir la universalització d'uns serveis i drets bàsics a la població.

En qualsevol cas, la pressió fiscal sobre els més rics i la contenció de la despesa s'haurien de plantejar estratègicament dins un paquet més gran de mesures que haurien d'incloure un gran pacte europeu pel deute, una major sobirania fiscal de la Unió i un major control de les institucions. I potser, si aquesta pressió fiscal s'arriba algun dia a dur a terme, també es podria compensar els que més paguen amb la possibilitat de tutelar la confecció i desenvolupament del pressupost comunitari.

Política exterior

Quant a la política exterior de la UE, és una vella aspiració no assolida que ara per ara passa de nou, com tantes altres vegades, a segon terme davant les urgències econòmiques. Cal coordinar d'una vegada per totes la política exterior que de

moment és buida de contingut. Les reticències sobiranistes són la gran limitació i barrera per dur això a terme. França, per exemple, es va negar a la dècada dels anys 50 a la creació de la comunitat europea de defensa. Però cada vegada més, especialment en temps d'inestabilitat als països veïns de la Mediterrània i l'Orient Mitjà, calen noves polítiques per cohesionar la política exterior europea, quelcom potencialment possible amb els instruments que proporciona el nou Tractat de Lisboa. Específicament es tracta de la nova figura del president estable del Consell Europeu, el nou càrrec de ministre d'Assumptes Exteriors de la Unió (l'alt representant) i el nou Servei Europeu d'Acció Exterior. Aquesta estructura, a més de la coherència de la pròpia política exterior, es contemplava com una manera d'eliminar duplicats, i així reduir la despesa dels estats. Per exemple, els països membres juntament amb la pròpia UE tenien fins fa poc un servei de funcionaris dedicats a la política exterior que voltaven entorn les 110.000 persones. Si bé és cert que aquest nombre s'ha reduït, no ho han fet en quantitats suficients, alhora que les accions dutes en aquest camp des de l'entrada en vigor del tractat de Lisboa han estat frustrants. Així ho explica José Ignacio Torreblanca al seu llibre *La fragmentación del poder europeo* (Icaria, 2011).

Més enllà dels instruments oferts pel Tractat, caldria repensar la manera de dur a terme una diplomàcia coordinada i eficient, però també treballar en base a la cooperació amb tercers països, com a garantia de pau i estabilitat a mig i llarg termini. La cooperació ha estat sempre un dels objectius dels països de la Unió, camp al que hi destina uns 50.000 milions d'euros, el doble del que hi dedica els EEUU. Tot i això, aquesta política també necessita una revisió; resulta sorprenent que Espanya sigui encara avui dia donant per a programes de cooperació a la Xina, un país a punt de convertir-se en la primera potència econòmica mundial.

Política de seguretat

Finalment, en el capítol de la política exterior, també cal un replantejament de la política de seguretat de fons. En aquests termes, el conjunt dels països membres de la UE tenen un pressupost de 210.000 milions de dòlars dedicats a la defensa, mentre que els EEUU hi dedica uns 700.000 milions. Paradoxalment, la UE és la segona potència mundial en despesa militar amb un 21% del total, mentre que la Xina hi dedica només el 5%, Rússia el 3%, l'Índia el 2% i Brasil l'1,5%.

No s'entén com, amb aquest pressupost, la visibilitat de la política de defensa de la UE no sigui percebuda per la ciutadania, i en gran part es deu a que no hi ha una política comuna, sinó moltes polítiques particulars. També és rellevant el fet que els europeus contribuïm amb el 38,9% a les despeses corrents de l'organització de les Nacions Unides i que el 40% del pressupost de manteniment de la pau és europeu. Així ho explica en José Ignacio Torreblanca, citant altres fonts com el *Robert Schumann Center for advance studies. 2010* i el pressupost de les Nacions Unides de 28 de desembre de 2010 (ST/ADM/SER.B/824).

L'Agència Europea de Defensa (EDA) ha de posar ordre, evitar duplicitats, repensar el paper de l'OTAN, ajustar el pressupost a les necessitats reals i fer més visible la seva presència. Cal adequar l'estratègia europea de seguretat, no només per emprendre missions militars, sinó també per emprendre accions de manteniment de la pau i altres accions complementàries de combat contra la pobresa, el canvi climàtic, facilitar l'accés a la salut, assegurar la justícia i l'educació, regular els fluxos migratoris, enfortir la democràcia i garantir els drets humans.

S'entendria així que la UE tingués un únic exèrcit que fóra potent, avançat tecnològicament, eficient, professional i reduït en nombre (donada la poca vocació militar entre els europeus), potser complementat amb una reserva activa a cada Estat membre. D'aquesta mane-

ra s'eliminarà una despesa important, de les més rellevants dins els pressupostos públics dels estats membres, alhora que evitariem situacions inversemblants o sense sentit, com el fet que Alemanya vengui submarins amb propulsió nuclear a Grècia. És una perversitat. Els criteris de referència en aquesta matèria els podem trobar en els documents elaborats per Javier Solana a l'Estratègia Europea de Seguretat (2003) i a l'informe de Kofi Annan sobre la seguretat al món (2004). A banda, la creació d'un exèrcit europeu podria constituir un fet rellevant i transcendent per la Unió. Podria ser, com ha estat l'Euro, una nova fita d'integració, definida i perceptible per la ciutadania, com a element cohesiu del nostre *demos* i identitat europea. El president Maragall sempre ho diu, tenim bandera, l'euro, ara ens cal unificar la defensa. A nivell estatal, a més, es produiria un buit que afebliria les posicions nacionalistes més extremes als estats membres. ■

Cal coordinar d'una vegada per totes la política exterior que de moment és buida de contingut. Les reticències sobiranistes són la gran limitació i barrera per dur això a terme

Paradoxalment, la UE és la segona potència mundial en despesa militar amb un 21% del total, mentre que la Xina per exemple, hi dedica només el 5%. No s'entén com, amb aquest pressupost, la visibilitat de la política de defensa de la UE no sigui percebuda per la ciutadania, i en gran part es deu a que no hi ha una política comuna, sinó moltes polítiques particulars