

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



WERENFELS, Isabelle (2007) “Libertades fundamentales y seguridad en la cooperación euromediterránea: Estrategias a largo plazo y específicas para cada país”, en SOLER i LECHA, Eduard y CARBONELL, Laia, *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*. Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 87-96

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 5 y 6 de Noviembre de 2007.

LIBERTADES FUNDAMENTALES Y SEGURIDAD EN LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO Y ESPECÍFICAS PARA CADA PAÍS

Isabelle Werenfels

*Investigadora, departamento de Oriente Medio y África,
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlín*

Las libertades fundamentales son esenciales para la cooperación euromediterránea, al menos, en teoría¹. El derecho de los “ciudadanos mediterráneos” a las libertades fundamentales está contemplado en los dos marcos principales de cooperación de la cuenca mediterránea: el Partenariado Euromediterráneo (PEM o Asociación de Barcelona) y la Política Europea de Vecindad (PEV). La declaración de Barcelona de 1995 manifiesta la necesidad de fortalecer los derechos humanos y la democracia en la región. El artículo 2 de los Acuerdos de Asociación recogen que el respeto a los derechos fundamentales y a los principios democráticos son elementos esenciales del Acuerdo. Asimismo, los Planes de Acción en el marco de la PEV recogen, si bien con distinta intensidad según el país, disposiciones específicas para la promoción de las libertades fundamentales entre los estados socios.

Uno de los motivos fundamentales por los que se insiste en la reforma política como uno de los principales pilares tanto del Proceso de Barcelona como de la PEV es por el convencimiento de que un círculo de países prósperos y democráticos alrededor del Mediterráneo es la mayor garantía para la estabilidad duradera de la región y, por consiguiente, para la seguridad europea. Este argumento se remonta al filósofo alemán Immanuel Kant quien dijo, de forma resumida, que las democracias no se atacan entre sí. Además, la desintegración del imperio soviético, tan solo cinco años antes de la creación del Proceso de Barcelona, puso de manifiesto que la coerción y la privación de libertades políticas no podrían garantizar una seguridad duradera y estable. Asimismo, desde principios de 2000, la UE fue paulatinamente reclamando a los países socios un mayor respeto de los derechos humanos con la convicción de que una mayor aplicación de los derechos fundamentales y de las libertades políticas frenaría el deseo de los jóvenes árabes de migrar hacia Europa y reduciría parte de las causas del Islam radical. Esta idea está relacionada con el paradigma de la “seguridad humana”, que parte de la premisa que la seguridad nacional, regional y global está fuertemente ligada a la seguridad de los ciudadanos y a sus derechos.

En la práctica, no obstante, los responsables políticos parecen coincidir en que fomentar los derechos humanos y la democratización puede representar una amenaza para el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad. Esto desemboca en una clara contradicción entre el espíritu y los objetivos de Barcelona y las políticas cotidianas de la Unión Europea

La seguridad nacional, regional y global está fuertemente ligada a la seguridad de los ciudadanos y a sus derechos

La evidencia de los procesos de apertura política muestra que no existe una simple relación causal entre libertades fundamentales y seguridad

y la mayoría de sus Estados Miembros, que persiguen mantener el *status quo* en la región. Esto se evidencia, por ejemplo, en las políticas europeas en relación con los Hermanos Musulmanes en Egipto: la mayoría de políticos prefieren apoyar al régimen estable de Mubarak que promover las libertades políticas que, temen, podrían llevar a los islamistas al poder. Los políticos, acertada o equivocadamente, piensan que este nuevo escenario podría poner en peligro los intereses europeos en materia de seguridad, argumento que precisamente utilizó el presidente francés Sarkozy en su discurso de Año Nuevo de enero de 2008.

La primera parte de este artículo aborda la relación entre la seguridad y las libertades fundamentales. Posteriormente, trata las opciones políticas existentes para fomentar estas libertades en los países socios a la vez que se promueven los intereses europeos de seguridad. La razón para centrarse únicamente en los estados socios es porque la relación entre seguridad y libertades fundamentales es más problemática en estos estados que en Europa, lo cual no significa que no haya tensión entre los estados europeos: el encendido debate sobre la legislación en materia de la lucha contra el terrorismo y su implicación para las libertades fundamentales en países como Inglaterra, Francia o Alemania lo certifican. No obstante, la tensión entre seguridad y libertades se aborda en el marco institucional de un Estado de Derecho con tribunales independientes, garantizando generalmente que no se menoscaben, al menos severamente, las libertades políticas y los derechos civiles. Por el contrario, el debate abierto en los países socios del sur tanto en cuestiones de seguridad y de legislación como en cuestiones de libertades fundamentales es limitado y su profundidad depende de la situación de cada uno, a lo que hay que sumarle unos escasos controles sobre la acción ejecutiva.

Múltiples relaciones entre libertades y seguridad

La evidencia empírica de los procesos de apertura política muestra que no existe una simple relación causal entre libertades fundamentales y seguridad, al menos a corto plazo. Que la extensión de las libertades fundamentales cree mayor inestabilidad o inseguridad o que fomente la estabilidad dependerá de los tres factores siguientes: El contexto, el tiempo y marco temporal, y la secuenciación de las reformas. Más concretamente, el contexto social, económico e internacional en que se extiendan las libertades fundamentales será determinante. Los tres ejemplos siguientes lo dejan muy claro:

En Argelia, en 1989, se garantizaban un gran número de derechos políticos en un momento de gran crisis socio-económica como resultado de la bajada del precio del petróleo y de la incapacidad de las elites postcoloniales de aplicar un proyecto de industrialización y desarrollo. Al mismo tiempo, la sociedad argelina estaba fuertemente dividida, por cuestiones de identidad nacional, por conflictos entre los berberófonos, los francófonos y los arabófonos y por una visión secular del estado enfrentada a las visiones de los islamistas. Además, la aplicación de las libertades fundamentales se llevó a cabo de golpe, sin disponer de un marco institucional estable. Es decir, sin un aparato estatal funcional e independiente, en un sentido weberiano, que lo apoyara. Bajo estas circunstancias particulares no es de sorprender que la protesta radical fuera de tal magnitud.

El ejemplo de Irak después de Saddam Hussein, para utilizar un caso externo a la región Mediterránea, demuestra particularmente que un cierto nivel de seguridad y de estabilidad del Estado es un requisito imprescindible para hacer efectiva la extensión de las libertades fundamentales, no sólo en la teoría sino también en la práctica. En Irak se garantizaron un gran elenco de derechos civiles y políticos con un aparato estatal sumido en el caos y, por consiguiente, con un Estado demasiado frágil e inestable para garantizar su aplicación. En este caso, la repentina expansión de las libertades fundamentales contribuyó a la desestabilización y a la inseguridad.

Un tercer ejemplo lo encontramos en las llamadas “democracias tardías” del sur de Europa. Las trayectorias de España, Grecia y Portugal demuestran que en un contexto relativamente seguro e institucionalmente estable, la extensión de las libertades fundamentales y de la democratización no sólo no desestabiliza al estado, sino que puede tener un efecto positivo en su estabilidad y seguridad a largo plazo. No debemos obviar, sin embargo, que estos estados tenían un incentivo importante para lograr esa reforma: la perspectiva de la integración europea. Podemos prever que Turquía podría tener un desarrollo similar: la prevención de la desestabilización en el contexto de unas libertades fundamentales en desarrollo.

De estos tres ejemplos, como de otros que existen en la literatura sobre procesos de transiciones políticas hacia la democracia en otras regiones del mundo, debemos aprender que los efectos de fomentar las libertades políticas a corto y largo plazo son diferentes. Mientras que a corto plazo el desarrollo de estas libertades puede producir efectos inesperados y provocar la inestabilidad, a largo plazo representa un factor importante para la consecución de la estabilidad y la seguridad. Por consiguiente, se plantea el reto de cómo garantizar las libertades fundamentales sin promover, a corto plazo, la inestabilidad en los países socios del sur.

¿Cómo puede Europa fortalecer al mismo tiempo las libertades fundamentales y la seguridad?

Las dificultades y límites de las medidas de promoción de la democracia y de los derechos humanos en el sur del Mediterráneo por parte de Europa han sido ampliamente analizados por la literatura académica, especialmente en el contexto de la evaluación del Proceso de Barcelona y sus resultados. Entre los factores que han mermado la efectividad de las políticas de la UE están aquellos arraigados en el marco del Proceso de Barcelona mismo: por ejemplo, la asociación con gobiernos que, por razones obvias, muestran poco interés en la aplicación de unas reformas que podrían minar los sistemas autoritarios en vigor. Además, la ejecución del Proceso de Barcelona redundaba en inconsistencias y tanto los Estados Miembros como la Comisión Europea lanzan señales y políticas contradictorias. Estos problemas afectan a la relación entre la UE y sus Estados Miembros por un lado, y a los países árabes socios, por otro.

Sin embargo, sería un error aplicar la misma fórmula para la promoción de las libertades a todos los países y presumir que las políticas e instrumentos válidos para un país puedan funcionar con el resto. La situación

Se plantea el reto de cómo garantizar las libertades fundamentales sin promover, a corto plazo, la inestabilidad en los países socios del sur

La credibilidad de la UE adolece de que los Estados Miembros manden mensajes contradictorios a las políticas generales de la UE

política, económica y socio-cultural de cada país difiere substancialmente a lo largo de la región, así como las libertades políticas y la seguridad. Un estado como Libia, a pesar de gozar de un alto grado de estabilidad, no respeta ni la más elemental de las libertades fundamentales. Además, el poder está intensamente centralizado en manos de unos pocos. En Líbano, sin embargo, los derechos civiles y las libertades políticas están fuertemente extendidos en comparación con otros países de la región, pero la estabilidad del Estado es baja y el poder se reparte entre distintos grupos étnicos hostiles entre ellos y dependientes de apoyo externo. Es evidente que las políticas europeas hacia estos dos estados requieren enfoques diferentes.

A pesar de la necesidad de enfoques específicos para cada país, existen unas directrices generales para las políticas europeas en la región que deberían hacer aumentar la credibilidad de la UE en la zona. Además, tendrán un efecto positivo a largo plazo para la estabilidad regional, a la vez que promueven las libertades fundamentales.

Es necesario que los políticos europeos tengan en cuenta a las sociedades de los países socios y que les transmitan la idea de que sus derechos, demandas y deseos son escuchados y defendidos, y no tan sólo los de sus gobiernos. Esto implica, por ejemplo, que los políticos europeos defiendan la participación de los opositores no violentos en los procesos políticos de los países socios. Esto requiere aceptar la inclusión de ciertos actores políticos, como los partidos islamistas -que pueden no compartir la concepción de la sociedad o los valores europeos pero que representan una parte sustancial de sus sociedades- estrictamente bajo el sometimiento a las reglas del juego democrático. También es necesario que los gobiernos europeos se formen su propia opinión de estos movimientos y partidos y no se apropien del discurso que ofrecen los países socios, interesados en desacreditar a su oposición, especialmente si ésta es islamista. Un ejemplo de ello es el prohibido movimiento tunecino Nahda: El gobierno tunecino calificó a este movimiento de organización terrorista a pesar de que su agenda y su discurso vayan en la misma dirección que los de otros partidos islamistas que en países vecinos están en el parlamento o incluso en el gobierno, como el PJD marroquí (Partido de la Justicia y el Desarrollo) y el MSP (Movimiento de la Sociedad para la Paz) argelino.

La credibilidad europea se resiente cuando se fomenten las libertades fundamentales como pretexto para otras causas. Varios países miembros de la UE, por ejemplo, son más duros con Siria por su situación de las libertades fundamentales y de democratización, al menos a nivel retórico, que con países como Argelia, Libia o Túnez. Los motivos para ello no son la situación de las libertades fundamentales (la situación de Libia en la materia es peor que la de Siria) sino el contexto geoestratégico más amplio: Siria se considera un escollo en la región, mientras que Libia y Argelia son claves para Europa en materia de seguridad energética y control de la migración irregular. Dicho de otro modo, las libertades fundamentales son utilizadas como pretexto, o simplemente nombradas, para liberar a los políticos de la presión de los grupos internacionales de derechos humanos. La credibilidad de la UE adolece, además, de que los Estados Miembros manden mensajes contradictorios a las políticas generales de la UE. Este ha sido el caso de Francia en repetidas ocasiones

en relación al abuso de los derechos humanos en el Magreb. Finalmente, la UE dilapidó su credibilidad tras las elecciones palestinas de 2006. Después de predicar la democracia, de presionar para que se realizaran elecciones con observadores y de elogiar su grado de libertad, la UE se negó a tratar con Hamás. A la vista de tales inconsistencias y contradicciones en sus propias políticas, no sorprende que los actores de la sociedad civil en los países socios no confíen ni en los norteamericanos ni en los europeos.

Una estrecha cooperación con los países del sur del Mediterráneo en la "lucha contra el terrorismo" corre el riesgo de provocar el efecto indeseado de incrementar la radicalización y volverse contraproducente. Si los estados europeos, por ejemplo, consienten el abuso de los derechos humanos extraditando a terroristas, supuestos o probados, a países donde con certeza se les torturará, están transmitiendo a la población de los países árabes exactamente el mismo mensaje que ésta recibe de sus gobiernos: que sus derechos no cuentan. Del mismo modo, suministrando armas a Libia, cuya situación de los derechos humanos es, cuanto menos, problemática o pidiendo a estos Estados que luchen contra la inmigración ilegal sin garantías para los inmigrantes de recibir un trato de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, los estados europeos mandan mensajes dudosos a la población árabe. Estos mensajes dañan la imagen de Europa entre los desilusionados jóvenes árabes y podría fomentar su radicalización y hostilidad contra Occidente.

Finalmente, se debería cuestionar la posición de los gobiernos de los países socios, que utilizan la amenaza terrorista para justificar que no se inicien reformas políticas o para reprimir las libertades existentes. El ejemplo de Marruecos demuestra que la lucha contra el terrorismo puede cohabitar con un cierto grado de libertad de prensa, un proceso político pluralista y competitivo y, en comparación con otros países de la región, una situación de los derechos humanos bastante aceptable.

Una estrategia exclusivamente bilateral o multi-bilateral como la PEV o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN ofrece mayores oportunidades para fomentar paralelamente las libertades fundamentales y garantizar la seguridad que el marco multilateral y regional del Proceso de Barcelona por varias razones. En primer lugar el conflicto palestino-israelí adquiere tal connotación emocional que eclipsa y domina toda discusión posible acerca de la seguridad y los derechos humanos e impide cualquier conclusión o política en el marco multilateral de Barcelona. En segundo lugar, ya mencionado con anterioridad, países como Marruecos y Siria presentan problemas dispares. El resultado de estrategias multilaterales para hacerles frente tan sólo origina declaraciones genéricas y con poca fuerza, cuando se origina alguna. El escollo de consensuar una definición de terrorismo en la cumbre "Barcelona más 10" en noviembre de 2005 es un ejemplo.

Finalmente, los capítulos de seguridad son habitualmente reservados y los de libertades fundamentales, especialmente delicados. Por consiguiente, las elites políticas y militares de los países del sur del Mediterráneo se muestran reticentes a abordarlos en las grandes reuniones: cuanto más pequeño sea el círculo, más posibilidades hay de establecer medidas de confianza. Éstas son importantes ya que

Una estrategia exclusivamente bilateral o multi-bilateral ofrece mayores oportunidades para fomentar paralelamente las libertades fundamentales y garantizar la seguridad que el marco multilateral y regional

en algunos países socios persisten ciertas reacciones, por otra parte comprensibles, anti-coloniales ante la presión externa de respetar las libertades fundamentales. Formatos sub-regionales y semi-institucionalizados y semi-formales como el 5+5 han producido mayores resultados tangibles en relación a la cooperación en materia de seguridad que el marco del Proceso de Barcelona. Consecuentemente, puede ser más productivo centrarse en un formato más reducido y flexible para construir medidas de confianza entre un pequeño grupo de actores con necesidades comunes. Otra ventaja de los formatos multilaterales reducidos es que los mecanismos presión o competición establecidos pueden favorecer la obtención de resultados tangibles.

Finalmente, pero igualmente importante, los responsables de política exterior europea necesitan ser pacientes y pensar a largo plazo, así como aplicar cierta modestia en relación con la capacidad europea de influir en la situación interior de los países socios. Es importante tener en cuenta que un proceso de reforma a fondo implica la transformación simultánea del sistema de dominación, del sistema de la cultura política de las sociedades y del sistema económico que, generalmente, no sucede de repente. El mejor ejemplo lo encontramos en los siglos que transcurrieron desde la expansión de las libertades fundamentales hasta convertirse en sistemas democráticos consolidados.

¿Qué instrumentos políticos?

El Proceso de Barcelona dispone de pocas herramientas para el fomento de las libertades fundamentales más allá de dos instrumentos específicos: el diálogo político en el primer pilar, centrado en la cooperación política del Partenariado Euromediterráneo, y el apoyo a la sociedad civil en el tercero, centrado en cooperación cultural. Ninguno de los dos ha dado resultados evidentes. En aquellos casos en que ha mejorado la situación política en la última década, como en el caso de Marruecos, donde el sistema político se ha liberalizado y la sociedad civil se ha fortalecido desde el inicio del Proceso de Barcelona, es muy difícil establecer una correlación entre estos acontecimientos y las políticas y la financiación de la UE. Parece realista asumir que el papel que han desempeñado es muy pequeño en comparación con el desarrollo de los acontecimientos a nivel nacional y regional, como la guerra civil en Argelia y las consiguientes consideraciones estratégicas del rey Hasan II o la reforma que el joven rey Mohamed VI, socialmente modernista, impulsó tras su llegada al trono en 1999.

La PEV, por su parte, dispone de instrumentos potencialmente más eficaces, como los instrumentos de seguimiento y evaluación (conocidos como *benchmarking*) y la condicionalidad *ex post*. En los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad con los países del sur, por ejemplo, se incluye una cláusula por la cual se deben respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. No obstante, no se especifican los indicadores que se van a aplicar para evaluar el progreso como podría ser cómo se refuerzan los derechos de los detenidos, entre otros. Finalmente, no se ofrece ningún incentivo para las reformas emprendidas.

Los planes de acción de la PEV deberían dotar con incentivos los progresos realizados en determinados campos. Las elites políticas en ciertos estados socios serían más proclives a comprometerse con las reformas con un incentivo claro. Sólo si las elites de los países del sur del Mediterráneo entienden que también ellas se pueden beneficiar, aunque solo sea a nivel simbólico, de un mayor respeto por las libertades fundamentales, las demandas de la UE encontrarán resonancia en los países socios. El hecho de que la UE haya brindado a Marruecos la posibilidad de obtener un estatuto avanzado en 2007 es importante simbólicamente para las elites árabes ya que reconoce tanto el cumplimiento de los acuerdos como las iniciativas de reformas emprendidas por el propio rey, entre ellas la Instancia Equidad y Reconciliación. Además, para un mejor estudio del desarrollo, la UE debería insistir a los países socios en la necesidad de una mejor definición de unos indicadores específicos para evaluar el progreso y su inclusión en los futuros planes de acción.

En relación a la mejora de la situación de los derechos humanos y el respeto de las libertades fundamentales en los países socios mediterráneos se hace necesario involucrar, especialmente, a todos aquellos quienes tengan relación con el mantenimiento de la seguridad. Es decir, los miembros del aparato de seguridad y la policía.

Es necesario fomentar la sensibilización sobre las libertades fundamentales mediante un diálogo bilateral o multilateral (la UE más un país socio) y programas de intercambio entre miembros de los distintos aparatos de seguridad. Cuando los oficiales del ejército y de la policía comparten experiencias sobre problemas relacionados con la seguridad y los derechos humanos con sus contrapartes de los países del sur del Mediterráneo, estos últimos se muestran más receptivos hacia los discursos normativos de los políticos europeos. Algunos de los temas que se deberían tratar son: 1) Cómo garantizan las democracias las libertades fundamentales y la seguridad y qué instituciones y mecanismos se emplean para solventar los problemas entre ambos; 2) Cómo es el código de conducta (directrices) de los países europeos para tratar con la oposición, los manifestantes, etc. y cómo se elaboran estas directrices; 3) Las características de la relación y de la cooperación entre instituciones militares y políticas en los países europeos.

El instrumento probablemente más eficaz para sensibilizar y modificar las conductas tanto del ejército como de las elites políticas hacia las libertades fundamentales sería involucrar a estas elites en el operativo de un tercer país.

Un instrumento para ser explorado son las misiones de observación electoral. El Instituto Democrático Nacional de los Estados Unidos, por ejemplo, ha formado e implicado a argelinos (incluidos algunos islamistas miembros del Parlamento y del gobierno de la coalición) y otros árabes en misiones de observación electoral en países que llevan a cabo una transición hacia la democracia. La perspectiva comparativa sobre las elecciones que de ella se deriva puede hacer caer la venda de los ojos a los participantes y permitirles identificar nuevas problemáticas intrínsecas a su propio proceso electoral y ofrecerles un incentivo para elevar nuevas demandas para la celebración de procesos más democráticos y el establecimiento de una nueva legislación en sus propios países. La UE podría también instaurar un programa euromediterráneo para la observación de elecciones en terceros países.

Solo si las elites de los países del sur del Mediterráneo entienden que también se pueden beneficiar, aunque solo sea a nivel simbólico, de un mayor respeto por las libertades fundamentales, las demandas de la UE encontrarán resonancia en los países socios

Se deben establecer mecanismos para aplicar las libertades fundamentales de forma indirecta y más pragmáticamente que en el pasado

Las misiones multilaterales en terceros países pueden modificar la visión en asuntos como los derechos humanos y las libertades políticas entre el personal del ejército. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en la implicación del ejército turco en la Presencia Internacional Temporal en la Ciudad de Hebrón (TIPH), una misión civil-militar de mantenimiento de la paz establecida en el marco del proceso de Oslo bajo el liderazgo de Noruega. A raíz de trabajar contra los abusos de los derechos humanos en Hebrón y de conversar con activistas para los derechos humanos israelíes y palestinos, varios oficiales turcos se replantearon las políticas empleadas contra los oponentes políticos y las minorías étnicas en Turquía.²

Estos ejemplos demuestran que uno de los caminos a explorar es que los responsables de la política exterior europea establezcan mecanismos para aplicar las libertades fundamentales de forma indirecta y más pragmáticamente que en el pasado.

Notas

1. Las libertades fundamentales son definidas aquí según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, que incluyen las libertades de partidos políticos y derechos (democráticos) como la libertad de asociación (artículo 20) y libertad de formar parte del gobierno del propio país, directamente o a través de representantes electos libremente.
2. La autora de este artículo fue la responsable de la delegación suiza del TIPH en 1999 y, en consecuencia, testigo privilegiado de estos procesos.