

V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

La seguridad multidimensional

Gobernanza y seguridad en el Mediterráneo.

Seguridad y buena gobernanza en el Mediterráneo: Securitización vs. democratización.

Yahia H. Zoubir

SEGURIDAD Y BUENA GOBERNANZA EN EL MEDITERRÁNEO: SECURITIZACIÓN VS. DEMOCRATIZACIÓN

Yahia H. Zoubir

*Profesor de Relaciones Internacionales y Gestión
en Euromed Marseille École de Management*

En los últimos años, la mala gobernanza ha sido considerada como una de las principales causas de inestabilidad, inseguridad, subdesarrollo y conflicto en todas las sociedades. Los gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur, parecen estar de acuerdo en que la buena gobernanza es necesaria para promover la paz, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo, no sólo en el interior de las sociedades, sino también en las relaciones internacionales. En general, muchos líderes del Sur se han dado ya cuenta de que si no se establece un vínculo bien definido entre la buena gobernanza y el sector de la seguridad, la paz y la estabilidad esenciales para el desarrollo no se materializan. De hecho, algunos donantes, como el Banco Mundial, están condicionando sus ayudas y créditos a la puesta en marcha de reformas que garanticen una 'buena gobernanza'. También existe consenso en la necesidad de una buena gobernanza en el sector de la seguridad para alcanzar no sólo paz, dignidad, respeto a los derechos humanos, democracia y estabilidad, sino también para ser capaces de iniciar un verdadero desarrollo.

La gobernanza es un concepto que se ha desarrollado con la evolución de la civilización humana; se puede aplicar a diversos tipos de organizaciones, grandes o pequeñas: empresas, ONG, estados-nación, organizaciones internacionales y otras entidades. La definición más generalmente aceptada es que la gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el cual las decisiones se llevan, o no, a cabo. Así pues, es de esperar que la buena gobernanza aspire a asegurar unos buenos resultados para el conjunto de la sociedad, particularmente para aquellos que no están en posiciones de poder. Nótese que 'gobierno' es tan sólo uno de los actores en la gobernanza; el resto de actores externos al gobierno y al ejército se agrupan bajo la etiqueta de 'sociedad civil'.

Si bien por gobernanza se entiende algo distinto, la buena gobernanza tiene una serie de características; debe ser: participativa; orientada al consenso; responsable; transparente; receptiva; efectiva y eficiente; equitativa e inclusiva; y, basada en el imperio de la ley¹.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que, en general, ninguna de las naciones del sur del Mediterráneo satisface las características de la buena gobernanza enumeradas, y que todas ellas sufren de un fuerte déficit democrático². A pesar de algunos intentos recientes de llevar a cabo

1. <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>
2. Este déficit ha sido explicado de forma detallada en el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, *Arab Human Development Report 2004-Towards Freedom in the Arab World*, New York: UNDP/Stanford University Press, 2005.

3. ROMDHANE, Dalila, "Supporting Penal and Prison Reform in North Africa: Algeria and Morocco", in Ferguson, Chris, y Isima, Jeffrey O., *Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa*, Swindon (UK): Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2004, pp. 67-74; Zoubir, Yahia H. y Hamadouche, Louisa Aït, "Between Democratization and Counter-Terrorism: Penal Reform in Algeria", in Ferguson, Chris y Isima, Jeffrey O., *Providing Security for People: Enhancing Security through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa*, Swindon, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2004, pp. 75-84.

reformas que, en algunos casos, han sido emprendidas en el sector de la seguridad³ con la ayuda de los protocolos del programa MEDA ["medidas financieras y técnicas de acompañamiento"] de la UE, las transformaciones significativas en la región han sido limitadas, debido a una serie de razones que sería demasiado largo elaborar en el marco de este artículo. Pero es evidente que los países con mayor experiencia deberían ayudar a los países del sur del Mediterráneo a promover la gobernanza democrática. La dificultad, sin embargo, parece ser que, desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y los atentados islamistas en Casablanca (Mayo de 2003) y Madrid (Marzo de 2004), la región del Mediterráneo se ha convertido en una zona de importancia estratégica dominada por los temas de la seguridad tanto a nivel interno como externo. El terrorismo, el crimen organizado y la inmigración ilegal se han convertido en desafíos estratégicos; ello ha tenido como resultado una mayor colaboración policial entre los países de las dos orillas del Mediterráneo. Es decir, los temas de la seguridad parecen estar hoy en el centro de la cooperación, a pesar de la retórica normativa acerca de la democracia y de los derechos humanos, que de hecho ha pasado a un segundo plano.

Ha habido diferentes respuestas a la amenaza terrorista. Tanto en Europa como, en menor medida, en Estados Unidos, los analistas han identificado el déficit democrático en el Sur como una de las principales causas del terrorismo islamista. Esto explica porqué, al menos a nivel del discurso político, la promoción de la democracia en el Mediterráneo se ha convertido en una prioridad tanto para las políticas de la UE como de los EEUU. La Política Europea de Vecindad, la *Middle East Partnership Initiative* de Estados Unidos (MEPI) y la *Broader Middle East and North Africa Initiative* del G-8 son los mejores ejemplos de las políticas que buscan promover la democracia en el sur del Mediterráneo y en las regiones de Oriente Medio. En Europa se cree que la mejor garantía para la seguridad de Europa es la promoción de una vecindad formada por estados democráticos bien gobernados. Pero el dilema se encuentra en que convencer a los países del sur del Mediterráneo de que deben democratizarse no deja de ser problemático, pues nadie duda de que unas elecciones libres tendrían probablemente como resultado una victoria de los partidos islamistas. Éste es precisamente el escenario que europeos y norteamericanos tratan de evitar, como ilustra su reacción ante la victoria de Hamas en Palestina. Aunque no se oponen a los partidos islamistas 'moderados', prefieren regímenes seculares semiautoritarios, aunque no sean muy moderados. Naturalmente, les gustaría que estos regímenes semiautoritarios tuviesen una fachada democrática; pero se trata de unos regímenes reacios al cambio. Se han mostrado reacios a llevar a cabo verdaderas reformas políticas. También juegan con el temor de los países occidentales de que las reformas podrían producir un efecto opuesto al deseado, es decir, que podrían beneficiar a los enemigos de la democracia, concretamente a los islamistas. Aunque estén de acuerdo con sus homólogos occidentales acerca de la necesidad de una buena gobernanza, los regímenes del sur del Mediterráneo argumentan que necesitan más ayuda económica de la UE y de los Estados Unidos, y una cooperación en temas de seguridad más estrecha con ellos. Con respecto a la seguridad, estos regímenes la interpretan como seguridad nacional y estabilidad del régimen. Así, el acceso a los mercados de la UE es necesario para el desarrollo y la estabilidad socioeconómicos.

Actualmente, los gobiernos y las organizaciones internacionales reconocen el vínculo existente entre la transformación democrática de una sociedad y la necesidad de una gobernanza democrática del sector de la seguridad. Existe un amplio consenso acerca de que la ausencia de control democrático sobre las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia tiene consecuencias tanto internas como externas. Internamente, esto se caracteriza en los países del sur del Mediterráneo por:

- Una participación limitada de la población civil en la formulación de las políticas securitarias y en el control sobre las mismas. Éste es normalmente coto cerrado de los militares.
- Una escasa separación entre la policía y las fuerzas militares, es decir, “las funciones de las fuerzas de seguridad internas y externas se confunden, con los militares desempeñando un papel considerable en la seguridad interna, así como, de un modo más general, en la política nacional en su conjunto”⁴.
- Unos niveles elevados del gasto en defensa como porcentaje del Producto Interior Bruto de los países, caracterizados, además, por la falta de transparencia.

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente que los países del sur del Mediterráneo necesitan un modelo diferente de relación entre los militares y la población civil. La principal dificultad se encuentra en cómo efectuar la transición desde un sector de la seguridad tradicionalmente dominado por los militares. O, como dice un académico nigeriano: “Uno de los temas fundamentales en la gestión del sector de la seguridad es la aceptación de una política democrática y de sus valores de transparencia y responsabilidad”⁵. La dificultad, por supuesto, está en cómo se efectúa dicha transición en aquellas sociedades en las que los militares han desempeñado tradicionalmente un papel importante en la construcción del Estado y han intervenido a menudo en política. El otro dilema está en cómo persuadir a los países del sur del Mediterráneo para que inicien reformas, a través de diferentes instrumentos políticos externos, sin que parezca que se está interfiriendo en los asuntos internos de estos países. Una de las formas ha sido, en particular por parte de la UE, abordar el tema de la gobernanza democrática del sector de la seguridad vinculándolo a las cuestiones del desarrollo, la democracia y la seguridad. Pero no parece que la UE haya desarrollado una política global para la reforma del sector de la seguridad, a pesar del hecho de que dispone no sólo de la experiencia para hacerlo, sino también de los medios para implicar a sus socios del sur del Mediterráneo en un intercambio efectivo y una cooperación concreta. Indudablemente, la UE y los Estados Unidos se muestran reacios a promover la gobernanza democrática del sector de la seguridad en los estados del sur del Mediterráneo debido al papel crucial que estos estados están desempeñando en la Guerra Global contra el Terrorismo dirigida por EEUU. La UE, por ejemplo, considera los derechos humanos y la democratización en el Mediterráneo como un imperativo estratégico de su política; sin embargo, no hay indicios de que ésta haya sido realmente una prioridad para la UE⁶. Lo mismo puede decirse, por supuesto, acerca de la política norteamericana⁷. Como ya hemos afirmado, los países occidentales, especialmente desde el 11 de septiembre, están más interesados en la estabilidad de los regímenes en el sur del Mediterráneo que en la promoción de la democracia. El temor es que los regímenes

4. TANNER, Fred, “Security Cooperation: A New Reform Orientation?”, in Amirah-Fernández, Haizam y Youngs, Richard (eds.), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid: Real Instituto Elcano y Fride, 2005, p.76.
5. ELAIGWU, J.Isawa, *African Responses to Good Governance, Peace, and Security in the Region: Towards Confidence Building*, Geneva, Switzerland: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, 2002, p.11.
6. HADDADI, Said, “Political Securitisation and Democratisation in the Maghreb: Ambiguous Discourses and Fine-tuning Practices for a Security Partnership”, Institute of European studies, University of California, 2004.
7. Véase ZOURIR, Yahia, H., “The United States, Islamism and Democracy in the Maghreb: The Predominance of Security?”, in Zoubir, Yahia H. y Amirah-Fernández, Haizam (eds.), *North-Africa: Politics, Region and the Limits of Transformation*, London: Routledge, en preparación.

8. Véase el comentario de Amr HAMZAWY y Michael MCFAUL, "The US and Egypt: Giving up on the "Liberty Doctrine" ", *International Herald Tribune*, 3 de julio de 2006.
9. HADDADI, *op.cit.*, p.20

'inestables', aunque fueran más democráticos, podrían tener consecuencias negativas para Europa, como una gran afluencia de refugiados. Si bien algunos países europeos condenaron al régimen argelino por anular las elecciones en 1992 debido a la victoria del Frente Islámico de Salvación, no es en absoluto cierto que desearan realmente ver llegar a los islamistas al poder. Esto explica porqué, después del 11 de septiembre, los países occidentales se han vuelto más bien silenciosos respecto a los abusos contra los derechos humanos en aquellos países que apoyan la Guerra Global contra el Terrorismo. Así, no hubo condenas por la dura represión de Marruecos después de los atentados de Casablanca en 2003, ni por los continuos abusos contra los derechos humanos que han tenido lugar allí, y también en Egipto, contra sospechosos de terrorismo. De hecho, hubo muy pocas quejas acerca de las absurdas y amañadas reelecciones de los presidentes de Egipto y Túnez respectivamente. El idilio con el régimen dictatorial de Libia ilustra este giro en la ofensiva a favor de la democratización.

En conclusión, podría decirse que debido a la Guerra Global contra el Terrorismo, ni los países del sur del Mediterráneo ni los países occidentales están haciendo de la gobernanza democrática una de sus prioridades⁸. La UE y los EEUU tienen los instrumentos para influir en la dirección democrática de los países del sur del Mediterráneo; sin embargo, en la coyuntura actual, no parece que tengan la voluntad de hacerlo. El riesgo es, por supuesto, que "con una serie de reiterativos foros sin ningún resultado concreto o con muy pocos resultados sobre seguridad y democracia, el discurso sobre la construcción de la paz y la seguridad tenderá a ser percibido por la población en el sur como una forma de estancamiento político por otros medios"⁹.