

La doctrina de la seguridad humana en el Mediterráneo

Pol Morillas

Analista, Fundació CIDOB

Eduard Soler i Lecha

Coordinador del Programa Mediterráneo, Fundació CIDOB

Revisando la concepción de la seguridad

La doctrina de la seguridad humana va ganando adeptos. Al mismo tiempo que se impone en los debates sobre seguridad de Naciones Unidas, buena parte de la opinión pública mundial respalda, aunque sea de forma implícita, sus postulados principales. En paralelo, Europa va avanzando hacia la creación de una política exterior y de defensa común. La UE está presente en Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Macedonia, en la frontera entre Ucrania y Moldavia, así como en los territorios palestinos ocupados, por citar algunas de sus misiones en el exterior. No obstante, una vez adoptada la Estrategia Europea de Seguridad (EES) por el Consejo de la UE en diciembre de 2003, es necesario dar un paso adelante en su implementación. A la luz de estos dos procesos, parece necesario preguntarnos si las políticas de la Unión, en particular hacia el Mediterráneo, están en línea con la doctrina de seguridad humana.

Actualmente, tanto las principales amenazas como la definición de la seguridad aceptada por los ciudadanos ya no es aquella que afecta a los Estados, sino la que se dirige a los seres humanos. Las nuevas guerras se concentran en áreas donde los Estados fallan y donde emergen nuevas formas privatizadas de violencia. En los últimos 100

años, por ejemplo, ha muerto más gente en manos de las fuerzas de seguridad de su propio Gobierno que de ejércitos extranjeros. A su vez, más de un 95 % de los conflictos armados actuales se producen dentro de los Estados. Mientras que en la Primera Guerra Mundial, de cada 100 bajas 92 eran combatientes, en la actualidad los civiles son un 90 % de las víctimas.

De este modo, debe revisarse el concepto de seguridad teniendo en cuenta la nueva naturaleza de los retos en esta materia. Si ninguna de las amenazas actuales es puramente militar ni ninguna de ellas puede ser abordada desde medios únicamente militares –tal como reconoce la EES–, parece necesario colmar el vacío de seguridad que se deriva de la aplicación de medidas tradicionales en el campo de la seguridad para hacer frente a las amenazas globales actuales.

El concepto de seguridad humana, popularizado a raíz de la publicación del Informe del Desarrollo Humano del PNUD de 1994, permite llenar este vacío, pasando de centrar el foco de la seguridad de los Estados a la de los individuos y comunidades. Asimismo, permite incluir en el debate los vínculos entre seguridad y desarrollo. Actualmente, buena parte de la población mundial –al verse amenazada por la pobreza, el hambre y las catástrofes naturales– vive en condiciones de inseguridad y no goza de las libertades y capacidades necesarias para elegir su propio *modus vivendi*. Las políticas dirigidas a luchar contra ello constituyen lo que suele llamarse *freedom from want* (libertad frente a las carencias). Esta formulación sobrepasa al concepto más restringido de la seguridad humana basado en el *freedom from fear*

(libertad frente a los temores) y al que este texto se ceñirá.

Mary Kaldor, en el informe *A Human Security Doctrine for Europe*, ha propuesto un total de siete principios bajo los que se debería enmarcar una doctrina de seguridad humana para Europa. Entre ellos destacan la primacía de los derechos humanos –teniendo en cuenta que este principio es el que la distingue de la seguridad centrada en los Estados, al basarse en la premisa de la responsabilidad de proteger–, el establecimiento de una autoridad política clara, multilateralismo –o la primacía del orden legal internacional–, el enfoque *bottom-up* –que tiene en cuenta las necesidades de la población local– y, finalmente, la necesidad de centrar el foco de la seguridad no sólo en los Estados sino en las regiones de las que forman parte.

La aplicación al Mediterráneo

Llegados a este punto, es conveniente analizar si la doctrina de la seguridad humana está presente en el diseño y la implementación de la política exterior de la Unión en el Mediterráneo. En primer lugar, debemos tener en cuenta que la adopción de tal enfoque –y no solamente en esta región– permitiría a la UE demostrar su compromiso hacia la seguridad global, sabiendo que los europeos no pueden sentirse seguros en un mundo interdependiente donde buena parte de la población mundial vive bajo condiciones de severa inseguridad. Por otra parte, el análisis de las actuales políticas exteriores de Europa en la zona debería permitirnos averiguar si la aproximación a la seguridad en el Mediterráneo es ya una aproximación

que parte de facto de las premisas de la doctrina de seguridad humana.

La EES identifica unas amenazas globales que son especialmente relevantes en el Mediterráneo. Concretamente, la Estrategia reconoce que, en un momento en que las amenazas son más diversas, menos visibles y menos pre-
visibles, los objetivos estratégicos pasan por la instauración de políticas coherentes a escala regional y por la promoción de un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz. Igualmente, se reconoce la necesidad de difundir el buen gobierno, luchar contra la debilidad institucional de los Estados, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos. En nuestro análisis de las políticas concretas hacia el Mediterráneo, nos centraremos en las relaciones exteriores de la Unión (léase el Partenariado Euromediterráneo y la nueva Política Europea de Vecindad (PEV)), la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), así como las políticas exteriores de los Estados miembros de la Unión. En todos los casos observaremos en qué medida responden a la doctrina de seguridad humana.

En cuanto al Partenariado Euromediterráneo debemos señalar, en primer lugar, que si bien se ha estructurado en tres cestos (político y de seguridad; económico y social, y humano), tanto los miembros del Proceso de Barcelona como sus analistas son conscientes de la interrelación que hay entre ellos. Así pues, cuando la UE aborda el problema de la seguridad y defensa en el Mediterráneo lo hace teniendo en cuenta los condicionantes políticos, económicos y sociales. Si pasamos a aspectos concretos, observamos que una de las originalidades de la Declaración de Barcelona es que se otorgó a la sociedad civil un papel relevante en las relaciones euromediterráneas, algo que quedó patente en la reciente cumbre de Barcelona en que representantes de la plataforma no gubernamental pudieron dirigirse a los líderes euromediterráneos. El diálogo con la sociedad civil es, de hecho, un elemento fundamental de la doctrina de seguridad humana. Junto a ello, constatamos que algunos de los últimos progresos en las relaciones euromediterráneas han tomado nota de

la evolución del concepto de seguridad. Por ejemplo, en el Código de Conducta contra el terrorismo, adoptado en la cumbre de Barcelona de 2005, se especifica que la necesaria lucha contra el mismo no puede menoscabar los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuya defensa constituye otro de los elementos fundamentales de la doctrina de seguridad humana. Asimismo, en el programa de trabajo se alude a los campos en que debería intensificarse la cooperación en materia de seguridad y defensa, siendo éstos la prevención de conflictos, la gestión de crisis, la protección civil y la prevención de catástrofes naturales. Todas estas amenazas afectan a la seguridad de los ciudadanos más que a la de los Estados.

En los últimos años, una nueva política ha venido a sumarse a la acción exterior de la UE en el Mediterráneo: la Política Europea de Vecindad. Una de sus principales características es su carácter bilateral, pues se desarrolla a partir de unos planes de acción por países. Para analizar en qué medida el concepto de seguridad humana ha calado en la PEV debemos examinar estos planes de acción así como los documentos que marcan las líneas generales de esta política. En el *Strategy Paper* de la Comisión Europea de mayo de 2004 leemos en diversas ocasiones la vocación de la Política de Vecindad de implicarse en la resolución de conflictos. En cuanto a los planes de acción, observamos que en ellos se apuntan medidas de reforma judicial y policial encaminadas fundamentalmente a proteger al ciudadano. Es interesante constatar que, analizando estos planes, el enfoque varía dependiendo de si se trata de acciones propuestas para un país mediterráneo o para un país del espacio ex soviético. Las cuestiones de seguridad se explicitan con mayor detalle en los antiguos países de la URSS, mientras que existen importantes omisiones en el caso de los vecinos del Mediterráneo. Por poner un ejemplo, si bien el Plan de Acción para Moldavia incluye una sección sobre la resolución del conflicto de Transnistria, en el caso de Marruecos se elude cualquier referencia al conflicto del Sáhara. Así pues, queda aún camino por recorrer en el ámbito de la seguridad y en la inclusión de la seguridad hu-

mana en esta nueva política de la Unión. En cuanto a la PESC, y en particular la PESD, el año 2005 constituye un punto de inflexión respecto a su implicación en la región del Mediterráneo. La política exterior europea siempre ha sido activa en esta región (presencia de un representante especial, participación en el Cuarteto, etc.) pero nunca antes se habían desplegado fuerzas de seguridad de la UE en los países de la orilla sur del Mediterráneo. En otoño, la UE decidió poner en marcha dos operaciones, una de control fronterizo en Rafah (entre Gaza y Egipto) y otra de colaboración con la reforma policial en los territorios palestinos (misión que se conoce como EUPOL COPSS y que debería prolongarse hasta diciembre de 2008). Esta última ilustra la importancia que presta la Unión a una visión no exclusivamente militar de la seguridad y a la necesidad de consolidar una autoridad política clara, legítima y eficaz. Para terminar este repaso a la política exterior europea hacia el Mediterráneo, es necesario hacer una breve referencia a las políticas exteriores de los Estados. El Mediterráneo ha visto nacer iniciativas propuestas por algunos Estados que convergen, nuevamente, hacia la seguridad humana. A finales de los noventa fueron Italia y Egipto quienes presentaron una propuesta para hacer frente a las catástrofes naturales. España y Marruecos también intensificaron su cooperación en el ámbito judicial, policial y de defensa, a través del trabajo conjunto en una misión de Naciones Unidas en Haití. En estos tres casos se constata que el ciudadano adquiere relevancia como objeto de protección por parte de los Estados implicados. Además, en el caso de Haití se evidenció el compromiso de Rabat y Madrid con el multilateralismo, representado aquí por las Naciones Unidas. También en la política exterior de los estados queda un largo camino por recorrer.

Conclusiones

El Partenariado Euromediterráneo y la PEV deberían impregnarse de una dimensión explícita de seguridad humana, puesto que ello podría apuntar nuevas vías para hacer frente de forma

eficaz y duradera a los retos que plantea esta región. En concreto, los planes de acción deberían promover medidas que vayan en esta dirección y todo esfuerzo por resucitar el viejo proyecto de la Carta para la Paz y Seguridad en el Mediterráneo debería tomar cuenta de la transformación operada en el concepto de seguridad en los últimos años. Simultáneamente, la UE, en su empeño por ser reconocida como un actor internacional de peso, debería fortalecer una PESD aún incipiente. Así, sin un refuerzo mutuo entre ambas dimensiones –cooperación

euromediterránea y Política de Vecindad de un lado y seguridad y defensa europea del otro– será difícil afrontar con éxito los retos de la seguridad en el Mediterráneo.

Todo ello no puede quedarse en el ámbito declaratorio, sino que debe tener una aplicación práctica. El documento titulado *Una Doctrina de Seguridad Humana para Europa* puede servir como marco de referencia, puesto que constituye un esfuerzo para dibujar posibles líneas de implementación de la EES. Del análisis de ambos textos se desprende que lo más necesario no es

avanzar hacia una aplicación estricta de la doctrina de seguridad humana en Europa, sino poner en práctica la estrategia de 2003 con toda su potencialidad. Y éste es más un problema de voluntad política que de falta de instrumentos. Una verdadera aplicación de la EES nos permitiría vislumbrar las opciones existentes para enfocar la política exterior de la Unión –y, en concreto, la que se dirige hacia la región del Mediterráneo– de acuerdo con los postulados de una doctrina de seguridad humana.