



**Diez años de Asociación Euromediterránea:
Es hora de terminar con el déficit de derechos humanos**

21 de noviembre de 2005

Amnistía Internacional
Oficina ante la UE
Rue d'Arlon 39-41
B-1000 Bruselas

Tel. +32 2 502 14 99
Fax +32 2 502 56 86

correo-e amnesty@aieu.be

1. Resumen de recomendaciones

Las recomendaciones de Amnistía Internacional a la Cumbre de la Asociación Euromediterránea subrayan que por fin deben considerarse verdaderamente prioritarios los derechos humanos en el Proceso de Barcelona.

Los 35 países socios reunidos en Barcelona deben reafirmar los derechos humanos como piedra angular de su visión del futuro de la Asociación Euromediterránea, y asegurarse de que sus esfuerzos para mejorar la seguridad de sus ciudadanos y la cooperación en todos los aspectos de la 'inmigración ilegal' se basarán en el pleno respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Amnistía Internacional pide a todos los dirigentes de los 35 Estados de la Asociación Euromediterránea que renueven su compromiso con la promoción de los derechos humanos en sus países y en toda la región, asegurándose de que el plan de trabajo de los próximos cinco años:

- se centre especialmente en la salvaguardia de los derechos humanos en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y la gestión de la migración;
- incluya nuevos mecanismos de derechos humanos que permitan a los socios vigilar de forma regular y eficaz la ratificación y aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos y colaborar en conseguir su aplicación;
- incluya la participación sin trabas de la sociedad civil en el proceso de la Asociación Euromediterránea, garantizando la libertad de expresión y asociación y fomentando las organizaciones independientes de la sociedad civil;
- exija que las consideraciones de derechos humanos dentro de la Asociación Euromediterránea se apliquen inequívocamente a los 35 países socios sin trato distintivo o de favor.

2. Contexto político

Los días 27 y 28 de noviembre de 1995 los ministros de Asuntos Exteriores se reunieron en la Conferencia Euromediterránea en Barcelona e iniciaron la Asociación Euromediterránea, un nuevo marco regional de cooperación creado en un contexto político de esperanza de paz y estabilidad en la región. Tras el fin de la Guerra Fría y recién firmados los Acuerdos de Oslo, la región parecía orientarse por un camino de renovación de los esfuerzos y acercamientos políticos.

En Barcelona, los ministros establecieron tres objetivos principales de cooperación:

- lograr la paz y la estabilidad fortaleciendo los derechos humanos y la democracia;
- promover la prosperidad a través de la creación de una cooperación económica y financiera;
- facilitar la comprensión mutua de los pueblos a través de una asociación social, cultural y humana.

Estos tres pilares de la Asociación darían el impulso necesario para reforzar una tendencia política positiva. Diez años después, el marco político ha variado radicalmente. No sólo la Asociación ha cambiado con la ampliación de la UE y la introducción de la Política Europea de Vecindad, de carácter más amplio, sino que la agenda política en 2005 está dominada por el conflicto y por las presiones cada vez mayores de la lucha contra el terrorismo y contra la 'migración ilegal'. Conseguir los objetivos originales, especialmente los de paz, estabilidad y comprensión mutua entre pueblos, parece ahora un objetivo más lejano que hace diez años.

Por lo general se reconoce, tanto en el ámbito político como en el institucional, que los derechos humanos son fundamentales para la Asociación. Como afirmó la Comisión en su comunicación¹, impulsar la reforma política a favor de los derechos humanos y la democracia es esencial para lograr una seguridad y una estabilidad duraderas. Sin embargo, la opinión generalizada es que el Proceso de Barcelona no ha mejorado la situación de los derechos humanos en la región.

En 2005, en la mayoría de los países mediterráneos socios de la Asociación continúan violándose de forma grave y sistemática los derechos humanos, que al mismo tiempo están sometidos a una presión creciente dentro de la UE, donde las respuestas a los retos de la lucha contra el terrorismo y de la gestión de la

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea: Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años" COM(2005) 139 final.

migración irregular vulneran cada vez más los derechos básicos, con un preocupante telón de fondo de racismo, xenofobia e intolerancia.

En lugar de resolver el problema fundamental del déficit de derechos humanos del Proceso de Barcelona en su plan para el futuro, las propuestas de la Comisión parecen relegar los derechos humanos a conferencias y esfuerzos educativos que, aunque importantes, sólo podrán ser eficaces si se llevan a cabo junto a esfuerzos concretos para garantizar el respeto de los derechos humanos y la buena administración de la justicia en todos los países de la Asociación, y no en lugar de ellos.

Para volver a dar sentido a las promesas originales del Proceso de Barcelona, Amnistía Internacional considera que deben cumplirse las siguientes condiciones:

- los derechos humanos deben figurar de forma firme y directa en la agenda política, respaldados por mecanismos de aplicación adecuados y por un claro marco temporal;
- las medidas antiterroristas deben basarse en principios de derechos humanos y democracia;
- los esfuerzos por controlar la migración deben ajustarse a las normas internacionales que protegen los derechos de refugiados y migrantes;
- dado que la agenda de derechos humanos de la Asociación Euromediterránea es fundamentalmente recíproca, ambas partes deben hacer frente a sus deficiencias basándose en la responsabilidad compartida.

3. Los socios de la Asociación Euromediterránea: déficit de derechos humanos

En los últimos diez años, Amnistía Internacional ha publicado numerosos informes con detalles sobre el grave déficit de derechos humanos del Proceso de Barcelona.

En los Estados del sur del Mediterráneo, este déficit consiste en el uso constante de la detención arbitraria, los juicios injustos, la tortura y la pena de muerte en la mayoría de los países; las graves restricciones de la libertad de expresión y asociación, el hostigamiento de los defensores de los derechos humanos, las "desapariciones" sin resolver y las ejecuciones extrajudiciales en varios países, así como las violaciones de los derechos de las mujeres y la impunidad generalizada de los autores de violaciones de derechos humanos en toda la región.

En los Estados miembros de la UE, el déficit de derechos humanos se ha concretado en un panorama de uso excesivo de la fuerza, malos tratos e incluso tortura por parte de los agentes del Estado, a menudo caracterizado por elementos discriminatorios y con impunidad para los perpetradores; en la detención y la devolución (*refoulement*) ilegal de solicitantes de asilo y en la elaboración de medidas antiterroristas poniendo en peligro importantes principios de derechos humanos.

A pesar de que la UE ha afirmado su compromiso de incrementar el "respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos" en su cooperación internacional con terceros países, no ha intervenido ni ha aplicado eficazmente la cláusula de derechos humanos del artículo 2 común de los acuerdos ni a los países socios ni a sus propios Estados miembros. Además, el hecho de que no se enfrente a las violaciones de derechos humanos cometidas por sus Estados miembros, convierte a toda la UE en cómplice de dichas violaciones y sólo sirve para minar su autoridad política y moral a la hora de plantear preocupaciones de derechos humanos a terceros países.

Dentro del Proceso de Barcelona, Amnistía Internacional observa con preocupación la paradoja de que, si bien la UE elabora marcos y asigna importantes recursos para la promoción de los derechos humanos, tolera o pasa por alto prácticas que han socavado la protección de estos derechos en países socios. De forma similar, los Estados miembros de la UE exportan sus restrictivas agendas sobre antiterrorismo e 'inmigración ilegal', socavando con ello la protección de los derechos humanos en los países socios, así como su propia ambición de aportar soluciones duraderas a los retos que plantean el terrorismo y la migración irregular.

4. La lucha contra el terrorismo: los derechos humanos, anulados

Los firmantes de la Declaración de Barcelona declararon expresamente que "la paz, la estabilidad y la seguridad en la región del Mediterráneo constituyen un bien común que se comprometen a fomentar y a reforzar con todos los medios de que disponen". También se comprometieron a "consolidar la cooperación para prevenir y combatir el terrorismo, en particular mediante la ratificación y aplicación de los instrumentos

internacionales por ellos suscritos, la adhesión a dichos instrumentos y la aplicación de cualquier medida adecuada”.

La Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Bruselas en octubre de 2001 fue la primera tras la tragedia del 11 de septiembre en Estados Unidos. En sus conclusiones, los ministros “expresaron su total condena del terrorismo en todo el mundo, [...] se [congratularon] de la adopción de la Resolución 1373(2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, destinada a suprimir todas las formas de apoyo a los terroristas y se [comprometieron] a tomar sin dilación las medidas necesarias para aplicarla”.

Amnistía Internacional condena incondicionalmente y sin reservas los ataques contra la población civil y pide que sus responsables sean puestos en manos de la justicia. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas para impedir estos ataques y proteger de ellos a la población civil; de investigar este tipo de delitos; de poner a sus responsables en manos de la justicia en procedimientos judiciales justos, y de garantizar que las víctimas reciben sin demora una reparación adecuada. Amnistía Internacional reconoce que tras los atentados del 11 de septiembre y de otros atentados en varios países de la Asociación Euromediterránea, correspondía a la UE y a sus socios mediterráneos revisar las medidas legislativas y de otro tipo a fin de garantizar que atentados de este tipo no volvieran a repetirse y de proteger a quienes están bajo su jurisdicción.

Sin embargo, en el marco de la Asociación Euromediterránea, las medidas antiterroristas han eclipsado otras agendas, en especial la de derechos humanos. Con el desajuste que ha provocado el recrudecimiento de la crisis de Oriente Medio en la colaboración política y de seguridad, la lucha contra el terrorismo parece aportar la única base común para llevar adelante el diálogo político entre la UE y sus socios mediterráneos. Esto se refleja en las agendas de las reuniones anuales de los ministros de Asuntos Exteriores y en el hecho de que todos los Acuerdos de Asociación recientes (a partir de 2000) contienen una cláusula específica sobre terrorismo. Esta atención cada vez mayor dedicada al tema ha culminado en el programa de trabajo quinquenal que la Comisión Europea ha presentado coincidiendo con el décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea, en el cual la lucha contra el terrorismo y la migración irregular se convierten en elementos fundamentales de la colaboración.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, entre otros, han puesto reiteradamente de manifiesto la absoluta necesidad de que los Estados garanticen que todas las medidas antiterroristas se aplican con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, al derecho internacional humanitario y al derecho de refugiados. En declaraciones oficiales, la UE también ha suscrito siempre el principio de que no puede haber seguridad sin derechos humanos, y ha evitado presentar los derechos humanos como una barrera a la protección eficaz frente a actos de terrorismo, en vez de un requisito de la verdadera seguridad.

Sin embargo, en medio de la oleada de recientes iniciativas antiterroristas tanto en la UE como fuera de ella, la concepción de que los derechos humanos y el Estado de derecho son la base de una verdadera seguridad pasa prácticamente desapercibida. A medida que se incrementa el interés político por las medidas antiterroristas, la agenda de derechos humanos se ha convertido en víctima de lo que equivocadamente se considera una ‘Realpolitik’, que elude las obligaciones internacionales de los países y también pasa por alto el fundamental papel que los derechos humanos tienen en la resolución de conflictos y en la creación de una estabilidad a largo plazo.

A Amnistía Internacional le preocupa hondamente que, en sus políticas y su legislación sobre antiterrorismo, hasta ahora la UE no haya abordado adecuadamente la importante cuestión de la protección de los derechos fundamentales. En la práctica, la UE y sus Estados miembros tienen la costumbre de pasar por alto las infracciones de la protección de los derechos dentro de la Unión, y prestan muy poca atención a los abusos contra los derechos humanos que pueden producirse cuando se devuelve a sospechosos a sus países de origen o a terceros países. Incluidos los países socios de la Asociación Euromediterránea.

Al estudiar las innumerables iniciativas antiterroristas surgidas en el ámbito de la UE desde el 11 de septiembre de 2001, Amnistía Internacional determinó que hay graves deficiencias de derechos humanos en la respuesta de la legislación penal de la UE al terrorismo, mientras que se pasan por alto las cuestionables leyes y prácticas antiterroristas de los Estados miembros y de los países socios de la Asociación Euromediterránea.

Muchos de los socios de la Asociación Euromediterránea han utilizado el pretexto de la "guerra contra el terror" para reforzar o introducir medidas represivas contra opositores políticos, minorías y ciudadanos en general. En la legislación antiterrorista hay definiciones muy amplias que se utilizan para criminalizar el ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de expresión y de asociación, y para tomar medidas drásticas contra la oposición política y los activistas de derechos humanos. Los mecanismos aplicados para combatir el terrorismo no sólo suponen una amenaza para las normas internacionales de derechos humanos, sino que también frustran importantes procesos e iniciativas democráticas. Dentro de la UE, existe el peligro real de que las políticas antiterroristas, tal como se aplican en la práctica, puedan provocar un sentimiento de alienación en ciertos sectores de la sociedad que pueden sentirse situados injustamente en el punto de mira.

Los valores comunes de derechos humanos, democracia y Estado de derecho son pilares de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. El hecho de no abordar importantes deficiencias de derechos humanos internamente socava la credibilidad de la UE cuando intenta fomentar los derechos humanos externamente. Si la UE no actúa para resolver sus propias deficiencias y el incumplimiento por parte de sus Estados miembros de sus obligaciones internacionales de derechos humanos, no sólo perderá credibilidad y autoridad sobre las cuestiones de derechos humanos ante sus socios de la Asociación Euromediterránea, sino que también desvirtuará gravemente los objetivos clave de su Política Exterior y de Seguridad Común en general.

5. Gestión de la migración: el coste humano de Europa como fortaleza

A la luz de los trágicos incidentes que se han producido en los últimos meses en la región del Mediterráneo, Amnistía Internacional ha documentado indicios de un panorama constante de violaciones de derechos humanos en esta región, vinculadas a la interceptación, detención y expulsión de extranjeros, incluidas personas que solicitan protección internacional.

Los incidentes que vienen sucediéndose en las fronteras del sur de Europa son una prueba tangible de que las prácticas de los Estados miembros de la UE ponen en peligro la integridad del sistema internacional de refugio. A pesar del marcado descenso de las solicitudes de petición de asilo en la mayoría de los Estados miembros de la UE, estos mismos países se sienten cada vez más tentados de abdicar de sus compromisos internacionales sobre la protección a los refugiados y pasar la responsabilidad a terceros países vecinos, en los que es probable que la responsabilidad, la juridicidad y la rendición de cuentas respecto a la protección real sean, en el mejor de los casos, mínimas, y donde las prácticas de los Estados hacia refugiados y migrantes a menudo han supuesto un abuso contra sus derechos humanos. Entre estos países están los socios de la Asociación Euromediterránea.

Más allá de esta 'crisis de protección', estos acontecimientos han arrojado luz sobre una gran 'crisis de migración' en el marco del gran desequilibrio que sigue existiendo entre países del Norte y del Sur. Si evaluamos el impacto de las políticas de la UE sobre los países vecinos, es indudable que se corre el peligro de que la forma en que se lleva a cabo la 'lucha contra la inmigración ilegal' exacerbe los problemas relativos a la migración irregular, en lugar de contribuir a su solución. La ausencia de verdadera solidaridad, combinada con unas prácticas abusivas, pone a prueba el objetivo reconocido por la UE de lograr soluciones duraderas y abordar sus verdaderas causas. Esto socava la credibilidad y legitimidad de la UE a la hora de pedir a otros que lleven un peso que ella no está dispuesta a aceptar llevar.

Amnistía Internacional reconoce iniciativas adoptadas recientemente por la UE para mejorar la protección a los refugiados en sus regiones de origen y sus países de tránsito. Sin embargo, si bien los gobiernos europeos consideran que mantener a los refugiados cerca de sus regiones de origen es la panacea, también es cierto que la presencia de gran número de refugiados puede tener un efecto negativo en la estabilidad política de las sociedades que los acogen. El Proceso de Barcelona debe utilizarse como marco para desarrollar un diálogo constante y abierto sobre 'protección regional'. En este debate es fundamental la definición de lo que constituye protección eficaz y quién se ocupará de evaluar las necesidades de los refugiados.

Sin embargo, la contribución de la UE a la mejora del sistema de refugio no debe limitarse a la prestación de ayuda legal, económica y técnica a terceros países. También debe traducirse en la práctica en medidas concretas de solidaridad con países que se enfrentan a graves dificultades para crear centros de recepción y planes de integración adecuados, y que a menudo albergan a gran número de refugiados. En este marco, la ampliación de las oportunidades de reasentamiento dentro de los países de la UE sería un paso muy de

agradecer, y una importante contribución a la protección internacional.

Otra medida importante sería la creación de herramientas de emergencia que permitirían a la UE intervenir sin demora y eficazmente cuando un país vecino se enfrenta a una crisis humanitaria o migratoria masiva. Estas herramientas, que podrían ir desde los instrumentos financieros adecuados hasta un equipo conjunto de expertos para ayudar a tramitar las solicitudes de asilo y a detectar grupos vulnerables, deberían estar siempre orientadas a la protección de las personas, no centrarse en el control de las fronteras.

Para el debate también es fundamental la renovación del compromiso con las Naciones Unidas y la necesidad de aumentar su capacidad para evitar y resolver crisis humanitarias y políticas. Incrementar el apoyo económico y político al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es un elemento clave para mejorar la protección de los refugiados y llegar a soluciones duraderas.

La reciente crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de que los Estados miembros de la UE mejoren la protección de los derechos de los migrantes. Los que trabajan ilegalmente en la UE sufren la explotación económica y son víctimas de la discriminación y la xenofobia. Hasta ahora, la política de la UE para luchar contra la inmigración irregular se ha dirigido fundamentalmente hacia los individuos mediante un enfoque orientado hacia el control, y aún no hay un enfoque coherente de la explotación laboral. Amnistía Internacional cree que el punto de partida para el debate sobre la gestión de la migración económica deben ser los derechos de los trabajadores migrantes, que han de estar firmemente basados en principios de no discriminación y de igualdad ante la ley. Además, la política de la UE sobre la migración económica debe tratar de prevenir y eliminar la explotación de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, y brindar mecanismos que garanticen la rendición de cuentas de los responsables de los abusos.

Si bien la mayoría de los Estados no miembros de la UE que forman parte del Proceso de Barcelona ya han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990, la mayor parte de los Estados de la UE no la aplican. Para que los trabajadores migrantes gocen de una protección integral, Amnistía Internacional pide a la UE que anime a sus Estados miembros a ratificar esta Convención, incluida la disposición facultativa del artículo 77 sobre quejas individuales.

6. El camino a recorrer: enfoque renovado sobre los derechos humanos y la democracia

Los gobiernos de la Asociación Euromediterránea se comprometieron a actuar según la Carta de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Su firma expresaba la voluntad política de perfeccionar el Estado de derecho y la democracia y de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de expresión y la libertad de asociación. En el clima político actual, es más importante que nunca que la UE actúe como firme defensor de las normas de derechos humanos en sus relaciones con los socios de la Asociación Euromediterránea y que aplique esas normas escrupulosa y sistemáticamente en su propia conducta.

Respeto para los derechos humanos en todos los países de la Asociación Euromediterránea

- Para revitalizar con carácter prioritario la dimensión de derechos humanos de la Asociación Euromediterránea es necesario situar firmemente los derechos humanos en la agenda política de todos los foros pertinentes, con mecanismos concretos a desarrollar y a aplicar coherentemente y sin trato de favor para aplicar la cláusula de derechos humanos de los Acuerdos de Asociación y los compromisos de derechos humanos de los Planes de Acción según la Política Europea de Vecindad.

La cumbre de noviembre de la Asociación Euromediterránea debe encargar a la conferencia

- Euromediterránea propuesta para 2006 sobre derechos humanos y democratización la tarea de evaluar los avances y los problemas que se presentan hasta la fecha y de diseñar un marco de actuación para los siguientes cinco años, que incluya:
 - ✧ una revisión anual de la situación de los derechos humanos en todos los países de la Asociación;
 - ✧ prioridades de acción correctiva basadas en parámetros acordados;
 - ✧ plena participación de la sociedad civil basada en el disfrute sin trabas de la libertad de expresión y asociación;

✧ integración de los derechos humanos en todas las áreas de cooperación, incluido el comercio, la educación y la seguridad.

- La UE debe acabar con el sesgo que ha existido en el Proceso de Barcelona hasta la fecha, consistente en centrarse sólo en las violaciones de derechos humanos que se producen en los países socios mediterráneos.

Respeto para los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

- Los países socios sin excepción deben garantizar que todas las medidas para mejorar la seguridad y combatir el terrorismo cumplen plenamente las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de refugiados.

Respeto para los derechos humanos en la gestión de la migración

- La UE debe desarrollar un enfoque global de la migración y garantizar el respeto de la integridad del sistema internacional de protección de los refugiados, así como de los derechos humanos básicos de todos los migrantes, independientemente de su situación legal.
