

El nuevo modelo tunecino de gobernanza

Secretario de Estado Auxiliar Tom Malinowski

Dirección de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo

Túnez, Túnez

2 de septiembre de 2015

Gracias por esa cálida presentación. Es un placer para mí estar en Túnez y, en especial, aquí en la Escuela de Negocios del Mediterráneo.

En los últimos tres días me reuní con el primer ministro Essid y otros miembros del gobierno y del parlamento para analizar las reformas tunecinas y los grandes desafíos económicos y de seguridad que afronta el país. Escuché a dirigentes de la sociedad civil referirse a las complejidades de su trabajo: desde brindar servicios necesarios a las comunidades, hasta poner en contacto a los ciudadanos con sus representantes elegidos y propiciar reformas que protejan a los jóvenes de la radicalización y promuevan la participación ciudadana.

Observé que, a pesar de todos los desafíos que afronta Túnez, el país está preparado para triunfar de muchas maneras. La trayectoria y la experiencia de Túnez de tener una sociedad civil libre (en algún momento reconocida como la más pujante de la región), el papel histórico de estar a la vanguardia de los derechos de la mujer en la región, una amplia clase media y el compromiso asumido con la política democrática y con la extensión de oportunidades económicas de su pueblo, encaminan a Túnez a un sendero de esperanza hacia la consolidación democrática.

Algunos podrán decir que los logros alcanzados por Túnez desde 2011 son la materialización natural de la promesa de la revolución. Cuando Ben Ali huyó del país en enero de ese año y resonaron por el Oriente Medio las exigencias de dignidad inspiradas por un vendedor de frutas de Sidi Bouzid, pocos creíamos que el camino hacia la democracia y el buen gobierno en la región sería fácil pero la mayoría albergábamos la esperanza de que no hubiera vuelta atrás. Decididamente, la tiranía y el estancamiento que precedieron el “despertar árabe” no eran normales. No es natural que nadie, ni aquí ni en ningún otro lado, tolere que se le diga que no puede pensar o decir lo que cree o que acepte no participar de las decisiones que repercuten en su propia vida. Creo que la mayoría comprendió que los cimientos de la región se estaban “sumiendo en la arena”, tal como expresó la antigua secretaria de Estado Hillary Clinton en 2010. Cuando surgió la posibilidad de tener gobiernos más responsables, tuvimos la esperanza de que se erigieran sobre cimientos más firmes.

Mis propias esperanzas alcanzaron su punto cúlmine en abril de 2011, cuando partí de Egipto en vehículo y atravesaba el este de Libia justo cuando comenzaba el levantamiento contra Gaddafi. Me detuve en la ciudad costera de Derna, donde los muros estaban cubiertos con algo que nunca había visto en mi vida: el grafiti de la moderación revolucionaria. Un eslogan rezaba: “Rechazamos el extremismo” y otro: “Queremos un país con instituciones”. Ninguna de las personas que conocí en Derna, en Benghazi, en Tobruk, o más adelante ese año en un viaje a Trípoli, deseaba reemplazar la tiranía con terrorismo, y ello incluye a muchos que conocí y que apostaban a una forma sumamente conservadora de islamismo político. Consideraban que Gaddafi y al Qaeda eran dos caras de la misma moneda totalitaria y querían librarse

de todo aquel que les impusiera una ideología rígida. Anhelaban un gobierno que les brindara oportunidades y prosperidad, escuchara sus reclamos, hiciera cumplir la ley y la respetara y que, salvo eso, les permitiera alcanzar sus metas en paz. Esa era la esperanza que tenían y que creo, compartía la mayoría de los jóvenes que se alzaron desde Túnez hasta Benghazi y El Cairo y desde Manamá hasta Aleppo en 2011.

Cuatro años después, en la mayor parte de la región, esa esperanza aún no se concretó. En Egipto, muchos de los líderes jóvenes que se congregaron en la plaza de la Liberación en 2011 ahora están encarcelados por vulnerar una ley que en efecto prohíbe la reunión pacífica y un insurgente extremista continúa con los atentados terroristas a las fuerzas de seguridad y militares en el Sinaí. En Siria, Asad respondió a manifestantes pacíficos con fuego de artillería y ataques aéreos, abriendo así camino al extremismo y a pilas de cadáveres. De ese caldero surgió un nuevo grupo terrorista que considera que las masacres masivas y la esclavitud sexual son proezas de las cuales se deben jactar en los medios sociales. En Yemen, un dictador que aceptó traspasar el poder ahora aprovecha el sectarismo y las rivalidades regionales para regresar, abriendo así un espacio aún más amplio para al-Qaeda e intensificando el sufrimiento de su pueblo. Y Derna, esa ciudad libia que visité en 2011, el año pasado fue tomada por un pequeño grupo de extremistas que de inmediato comenzó a asesinar a abogados, jueces, empleados públicos, defensores de los derechos humanos y a cualquiera que estuviese dispuesto a luchar por el imperio del derecho en lugar de por el imperio de las armas.

Cuatro años es muy poco tiempo. Todavía es demasiado prematuro pronosticar cuál será el desenlace del despertar árabe, si estamos atravesando un período de transición inevitablemente doloroso hacia un orden más estable, justo y democrático o si se trata de un descalabro total del orden. Pero lo que está en juego es claro. Y esta es mi opinión. A raíz de los disturbios del despertar árabe surgieron dos modelos de gobernanza nuevos: uno representado por Túnez y el otro, por el Daesh. Nos interesa enormemente que el primero triunfe que el segundo fracase.

Podría parecer injusto imponer tanta carga a esta democracia joven al sugerir que muchas de las esperanzas de la región dependen de que ustedes salgan victoriosos, en especial a la luz de los desafíos que afrontan aquí en Túnez. Pero es innegablemente cierto. Y lo que quiero destacar hoy es que la carga recae en igual medida en sus amigos y aliados, que tenemos la obligación de ayudarlos porque hay mucho en juego.

En este proceso debemos hacer frente a dos desafíos apremiantes.

El primero es el de satisfacer las expectativas económicas básicas de la generación que se animó a exigir un gobierno mejor y más atento a sus necesidades. En vísperas de la revolución, el sistema económico tunecino no lograba brindar empleo a sus jóvenes, ni garantizar que el desarrollo y los recursos pudiesen llegar a los más vulnerables y faltaba voluntad para evitar que los que ocupaban cargos de autoridad abusaran del poder a expensas del pueblo. Estos tres elementos contribuyeron directamente al acto de rebeldía desesperado de Mohamed Bouazizi en diciembre de 2010.

Hoy Túnez está comprometido a rectificar esta situación. Pero el gobierno aún debe abordar muchos desafíos. El desempleo en Túnez continúa siendo alto, en especial entre los jóvenes. Persisten las profundas disparidades regionales en desarrollo, infraestructura y oportunidades. El turismo se vio especialmente afectado por los atentados en Bardo y Sousse.

En los últimos tres días vi que los dirigentes tunecinos de todo el arco político se están uniendo para responder a estos desafíos económicos. Se están esmerando por aprobar las reformas que permitirán mejorar la economía, crear puestos de trabajo, fortalecer el clima de negocios y promover el comercio. Y los Estados Unidos están contribuyendo a ese proceso.

Los Estados Unidos han invertido 60 millones de dólares en la creación del Fondo para empresas tunecino-estadounidenses, que otorga préstamos y realiza inversiones de capital privado en empresas pequeñas. La meta es empoderar a los empresarios que después crearán los puestos de trabajo.

Los 20 millones de dólares destinados al programa de becas Thomas Jefferson han financiado los estudios de más de 400 tunecinos en universidades e instituciones terciarias de los Estados Unidos, en ámbitos esenciales para el éxito económico de Túnez.

Nuestros programas de asistencia técnica están ayudando a Túnez a reformar los sistemas tributario, bancario y aduanero para atraer inversiones extranjeras y crear un entorno en el que las empresas puedan progresar y ser motores del crecimiento.

Pero quizás lo más importante es que los Estados Unidos avalaron dos préstamos con garantía soberana por un total de 985 millones de dólares, lo cual ayudó al gobierno tunecino a obtener financiamiento asequible de capital internacional. En mayo, durante la visita a Washington del presidente Essebsi, el presidente Obama afirmó que los Estados Unidos considerarían una tercera garantía por un máximo de 500 millones de dólares, de necesitarla Túnez, para ayudar al crecimiento económico y para continuar con el programa de reformas en curso.

Estos pasos son una inversión estratégica en el éxito futuro de Túnez. Así ayudamos a Túnez a lograr el tipo de desarrollo económico inclusivo y equilibrado que necesita para atender las exigencias de su pueblo e impulsar la economía.

El segundo gran desafío que afronta Túnez es el flagelo del terrorismo.

¿Cómo se puede construir una sociedad libre, cómo se puede concentrar uno en la labor duradera, ardua y complicada de formar parlamentos y partidos democráticos, tribunales y fuerzas policiales cuando es víctima una y otra vez de terroristas empeñados en cometer asesinatos en masa? En Estados Unidos ya sabemos lo que implica sufrir lo que padecieron los tunecinos en Bardo en marzo y en Sousse en junio. Pero cuando sufrimos los atentados del 11 de septiembre de 2001, no estábamos luchando a la vez por establecer un nuevo sistema de gobierno. El desafío de ustedes es mucho más difícil.

Ya sabemos que cuando la sociedad sufre un atentado de estas fuerzas es normal que algunos digan: “No es momento de pensar en los derechos humanos, los procesos judiciales justos ni elecciones democráticas. Primero debemos protegernos”. Después de todo lo que sucedió en la región desde 2011, es normal que algunos digan: “Sí, se necesita el cambio. Sí, la democracia es buena pero vean lo que ocurrió en Siria y Libia. No podemos permitir que nos pase lo mismo”.

Esta sensación de temor e ira así como la resolución de combatir a los terroristas suicidas y a los atacantes armados fácilmente pueden abrir paso al reflejo antidemocrático. Es un reflejo que, en la búsqueda de los autores materiales, menoscaba el debido proceso de cualquier sospechoso de haber delinquido. Es un reflejo que coarta la expresión de muchos para contrarrestar la mala influencia de pocos. Es un reflejo que equipara a la oposición política pacífica con el extremismo político violento.

En los Estados Unidos también conocemos *este* tipo de reflejo. Después del 11 de septiembre, y con toda razón, perfeccionamos nuestras capacidades en los ámbitos militar, de seguridad y de inteligencia, mejoramos la coordinación entre los organismos de las fuerzas del orden y salimos a buscar a los atacantes.

Pero también cometimos errores. Ampliamos la vigilancia sin supervisión. En Guantánamo tuvimos detenidos a hombres sin imputarles cargos ni permitirles acceso a los tribunales. Y, tal como reveló un informe que publicó el Senado el año pasado, durante muchos años después del 11 de septiembre, en nuestra búsqueda de los enemigos más peligrosos,

torturamos. Corregimos esos errores y creo que nuestras instituciones democráticas emergieron más fuertes que nunca. Pero en su momento, esa manera de actuar atentaba contra nuestros valores. Cada vez que nos excedíamos y cada vez que cedíamos al reflejo antidemocrático, disminuía la claridad moral con la que instamos a otros a incorporar prácticas democráticas y a tutelar los derechos humanos. Igualmente importante, que cada vez que actuábamos de esta manera, nos perjudicaba más de lo que nos ayudaba en la lucha contra el terrorismo. Alienó a las comunidades cuya cooperación necesitábamos para dejar al descubierto actos terroristas y evitarlos y difuminó las diferencias morales que deben mantenerse para tener ventaja en esta lucha.

Ningún agravio hacia el poder justifica el terrorismo, pero el terrorismo surge de los reclamos profundos de quienes se sienten marginados por el gobierno y la sociedad. Por ejemplo, el Daesh surgió de la explotación de reclamos muy arraigados de los iraquíes sunitas hartos de una década de gobierno cada vez más sectario y menos inclusivo y el vacío que dejaron las atrocidades cometidas por Assad en Siria. ¿Cuál es el mensaje del Daesh hoy para los jóvenes de todo el Oriente Medio que luchan pacíficamente desde 2011 por construir sociedades más justas y democráticas? El mensaje es: “Sus métodos están condenados al fracaso, terminarán en la cárcel, torturados; los van a callar y nada cambiará. Pero nosotros, que recurrimos a la violencia, somos fuertes y triunfaremos”. Imaginen el eco que puede hacer este argumento en lugares de la región donde en la actualidad, terroristas y activistas políticos pacíficos comparten los calabozos. De hecho, esto coincide con el mensaje del Daesh a los defensores del islamismo político que rechazaron la violencia y apostaron a las instituciones y las elecciones

democráticas: “Su manera lleva a la destrucción, nuestra manera es la única forma de triunfar”. Por eso es un error confundir a los partidos islámicos pacíficos con los terroristas. Si tratamos a sus partidarios como iguales, a la larga, muchos terminarán siéndolo.

Cuando cedemos al reflejo antidemocrático (cuando comenzamos a legislar excepciones a las leyes que protegen nuestras libertades, cuando silenciamos el disenso pacífico, cuando maltratamos a los reclusos), desalentamos la esperanza de que se puedan resarcir los agravios de manera pacífica. En palabras del presidente Obama: “Cuando el cambio democrático pacífico es imposible, se fomenta la propaganda terrorista de que la violencia es la única respuesta”. Estos abusos alienan también a las personas cuya colaboración necesitamos para derrotar al terrorismo. Parte de la información más valiosa que recibimos sobre los jóvenes que van a luchar para el Daesh y grupos similares proviene de sus propias familias, líderes religiosos u otros miembros de la comunidad. ¿Pero quién va a llamar a la policía para dar información sobre un amigo, vecino o ser querido si cree que esa persona va a ser torturada o a desaparecer una vez arrestada?

Esto no implica que debemos tener una actitud pasiva ante esta amenaza existencial. Debemos enfrentarla de manera implacable pero también reconocer que no es un tema de elegir entre proteger a nuestro pueblo y preservar nuestros valores sino que debemos hacer ambas cosas si deseamos triunfar y derrotar a los terroristas.

Entonces ¿cómo triunfamos *nosotros*?

Primero y principal, debemos llevar a la justicia a quienes optan por la violencia y el terrorismo y para ello, algunas veces debemos usar la fuerza. Y, al respecto, apoyamos un 100 por ciento al pueblo tunecino y a su gobierno. Por medio de nuestra cooperación con el gobierno tunecino en materia de seguridad (más de 225 millones de dólares desde 2011), los Estados Unidos refuerzan la capacidad tunecina de contrarrestar las amenazas internas y regionales, incluido el terrorismo. Nuestra designación de Túnez como aliado principal no perteneciente a la OTAN es una manera de reconocer los valores compartidos y de intensificar la cooperación en la lucha contra el terrorismo.

Segundo, procuramos forjar una cultura de libertad en la sociedad, proteger la libre expresión, lograr que las instituciones sean abiertas y representativas y garantizar que las instituciones encargadas de velar por la seguridad verdaderamente estén al servicio del pueblo y lo protejan. Tal como afirmó el secretario Kerry en El Cairo el mes pasado: “Nuestro éxito depende de fomentar la confianza entre las autoridades y el público y de permitir que quienes critican las políticas oficiales encuentren un medio para expresar su disenso pacíficamente, siendo parte de un proceso político”.

Ese es el motivo por el que cooperamos con Túnez para mejorar la manera en que las fuerzas interactúan con las comunidades y evitan el retorno de la práctica de la tortura a la vez que ayudamos a las fuerzas policiales a crear herramientas más eficaces para obtener pruebas. Esperamos que se adopten leyes contra el terrorismo para llevar a los terroristas a la justicia, no para

cercenar derechos. Esperamos seguir avanzando de manera ininterrumpida hacia la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de las instituciones civiles (desde el parlamento hasta la sociedad civil de manera independiente del gobierno) para verdaderamente fiscalizar.

Construir una cultura de libertad también significa fortalecer el papel de la sociedad civil. En Túnez se formó la primera organización de la sociedad civil (OSC) del mundo árabe dedicada a los derechos humanos, la Liga Tunecina para la Defensa de los Derechos Humanos. Lamentablemente, el régimen de Ben Ali llegó a dominar todos los trucos y las tácticas que usan las dictaduras para cercenar la actividad de las OSC con medidas jurídicas y obstáculos burocráticos, del mismo modo que aún lo hacen otros gobiernos autoritarios de la región.

En la actualidad, la sociedad civil de Túnez recuperó su libertad. Están surgiendo organizaciones nuevas para lograr que el pueblo vuelva a participar en la vida política y económica del país. Organizaciones como Al Bawsala publican información sobre el parlamento y los gobiernos municipales para todos los tunecinos. Organizaciones como Mourakiboun, con más de 3.000 observadores electorales capacitados y certificados que recorrieron Túnez en 2011 y 2014 con tecnología que les permitía enviar informes en tiempo real, mostraron a los escépticos qué se entiende por elecciones abiertas, libres, justas y competitivas en un país árabe.

Organizaciones como WeYouth, que elevan los jóvenes al capacitarlos en el desarrollo y las aptitudes de liderazgo, los preparan para que sean partícipes de la economía inclusiva que Túnez procura crear.

La sociedad civil también es la fuente de resiliencia de la comunidad para combatir las fuerzas del extremismo. En Túnez hubo un torrente de OSC nuevas abocadas a desalentar la radicalización. Estas organizaciones convierten el descontento de los jóvenes en participación positiva y ayudan a las familias a abogar ante el gobierno por leyes y políticas más fuertes que eviten la incorporación de jóvenes tunecinos al combate en Siria e Iraq.

Hay algunos en la región que sostienen que está bien que haya OSC que trabajen para contrarrestar el extremismo violento. Pero sin control, la sociedad libre puede llegar a situaciones peligrosas. Afirman que las libertades colocan a las fuerzas extremistas fuera del alcance de la observación y fiscalización del gobierno. Dicen que la libertad en exceso debilita a la sociedad y la vuelve más vulnerable a esta amenaza.

Estas personas no entienden muy bien a los terroristas. Los terroristas no necesitan la libertad de expresión ni de reunión para ingresar a un lugar público y abatir a la gente a tiros. Los terroristas saben cómo eludir todas las restricciones que imponen los gobiernos, todos los trucos que Ben Ali empleó para sofocar a la sociedad civil tunecina. Por cada bloguero en el Oriente Medio que se arresta por publicar algo en Facebook o por enviar un tweet crítico del gobierno, por cada director de una OSC cuya organización se clausura por aceptar financiamiento extranjero, hay un centenar de terroristas reales escudados en servidores proxy y alias que reclutan en silencio a más seguidores en salas de chat y hacen desaparecer maletas de dinero por las fronteras. Es más, los terroristas saben explotar las políticas represoras del gobierno al incorporarlas en su relato sobre los reclamos. Usan estas políticas como herramienta para reclutar. Los terroristas no

necesitan libertades para prosperar, ya que prosperan en las sombras de la ausencia de libertad.

¿Entonces, quiénes *sí* necesitan libertad?

- Los jóvenes y las mujeres necesitan libertad.
- Los periodistas y los académicos necesitan libertad.
- Los marginados que quedan fuera de la esfera del desarrollo económico o la influencia política necesitan libertad.
- Los que sufrieron injusticias a raíz de políticas del gobierno o prácticas corruptas y que buscan un cambio en el sistema político necesitan libertad.
- Los que trabajan en sus comunidades para mejorar la vida de la gente, exigir escuelas mejores, calles más seguras y más trabajo (los mismos elementos que actúan como contrapeso al extremismo) necesitan libertad.
- Los que son moderados y pacíficos, que rechazan la violencia, que aceptan la tolerancia, la diversidad y defienden su convicción religiosa profundamente arraigada como principio rector para la vida socio-política necesitan libertad y necesitan y merecen ser escuchados y desempeñar una función en el gobierno.

El modelo tunecino de gobernanza demostró cómo puede funcionar todo esto. Túnez ha demostrado cómo, con libertad, laicos e islamistas pueden aunar esfuerzos en pos de un fin común y resolver desafíos públicos a pesar de las profundas diferencias. Fuimos testigo de eso en 2012 y 2013 cuando, en medio de una crisis política grave, Ennahda, Nidaa Tounis y otros partidos políticos se sumaron a un Diálogo Nacional creado por las

organizaciones de la sociedad civil y, en aras de la inclusión y la concertación, lograron un consenso en cuestiones clave que los dividían. Acordaron una nueva constitución democrática. Acordaron un traspaso pacífico del poder a un gobierno de transición. Acordaron que se debe seguir con elecciones libres y justas. Y al cabo de esas elecciones, continuó ese espíritu de inclusión y concertación cuando aceptaron respaldar a un gobierno de consenso. Esta es la gran ventaja comparativa de Túnez: los avances hacia la democracia, su compromiso con la inclusión política, el espacio concedido a la sociedad civil (incluso mediante las leyes más progresistas para las ONG en la región) y su promesa de poner el poder en manos de las comunidades locales. Estas son las cualidades que diferencian a Túnez de tantos otros de la región, que le acercan a amigos como los Estados Unidos y que, en definitiva, le garantizarán la derrota del terrorismo. Por ende, la lucha contra el terrorismo debe preservar los logros democráticos alcanzados y nunca se debe usar como motivo para apartarse de ellos.

El nuevo modelo tunecino de gobernanza (un modelo basado en derechos, en inclusión y concertación política y en instituciones que procuran girar en torno a los intereses de todo el pueblo) es mucho más difícil de conseguir que el otro extremo. Como hemos visto en otras partes de la región, es mucho más fácil destruir un país que construirlo, como lo están haciendo en Túnez y como ansían hacerlo tantas de sus contrapartes, desde Siria y Yemen hasta Libia. Entonces, si desean que se concrete la promesa de 2011 (construir la democracia y derrotar al terrorismo) necesitaremos algo más: el realismo de ser pacientes.

Los estados autoritarios no facilitan las cosas para sus sucesores democráticos. Dejan instituciones vacías, redes y hábitos de corrupción, instituciones de seguridad capacitadas para proteger al Estado y no al pueblo, poblaciones que crecieron con una educación cívica mínima o inexistente. Los académicos sostienen que, en promedio y en el mejor de los casos, la transición exitosa de una dictadura a una democracia plena con imperio del derecho lleva de 15 a 20 años. Y la transición a la democracia exige mucho más a los ciudadanos comunes que una democracia establecida. En los Estados Unidos, la democracia nos exige que vayamos a votar de vez en cuando. No tenemos que ocuparnos de construir los gobiernos locales de cero, de volver a capacitar a la policía, volver a redactar las leyes, contratar a jueces nuevos, crear partidos políticos nuevos y, a la vez, mantener a nuestras familias y protegernos de los terroristas o las bombas de barril.

En los Estados Unidos a veces nos olvidamos de esto. Nos entusiasmos cuando las revoluciones por la democracia y los derechos humanos parecen haber triunfado, nos movilizamos para apoyarlos e intentamos estar siempre del lado justo de la historia. Luego, unos años después, cuando las expectativas más altas de esos momentos revolucionarios permanecen incumplidas, nos tienta concluir que incluso las victorias modestas estaban condenadas al fracaso y volvemos a un *statu quo* deprimente en lugar de invertir para cambiarlo y aceptar los riesgos necesarios para lograrlo. La paciencia no necesariamente implica aceptar un estándar más bajo para el Oriente Medio que para nosotros mismos. No significa que debemos aceptar injusticias; nadie que sea torturado o arrestado injustamente hoy quiere escuchar que debe esperar toda una generación para lograr un resarcimiento. Simplemente debemos recordar que los reveses inevitables que sufre toda

democracia en transición son motivo para trabajar con más esmero, no para renunciar, y reconocer que la recompensa máxima seguramente no se alcanzará en un único ciclo noticioso ni siquiera en el lapso de una de nuestras presidencias pero que vale la pena trabajar lo que sea hasta alcanzarla.

Esa es la paciencia y el compromiso que estamos decididos a mostrar en alianza con el pueblo y el gobierno de Túnez y en todas partes de esta región donde la gente está dispuesta a trabajar por la libertad y el imperio del derecho. Ustedes han demostrado que se puede avanzar incluso ante el mayor de los peligros. Han demostrado que debemos avanzar, precisamente por ese peligro. Esta región y el mundo necesitan el modelo tunecino para triunfar y deben diseminarlo para que no estén solos. Y los Estados Unidos los acompañan orgullosos en este proceso en que continúan tomando decisiones osadas y, a veces, complicadas pero necesarias para transitar el sendero democrático que han escogido.