

Número 4/2010



Mensaje del Presidente de Kazajstán,
Nursultan Nazarbayev

Amenazas transnacionales

Documento de Viena 1999

Entrevista con el Presidente en Ejercicio entrante,
Audronius Ažubalis



**Las Cumbres de la
OSCE en épocas de
transformación**

La *Revista de la OSCE*, que también está disponible en línea, la publica la Sección de Prensa e Información Pública de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en los idiomas inglés y ruso. Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus respectivos autores y no reflejan necesariamente la posición oficial de la OSCE y de sus Estados participantes.

Editora: Ursula Froese
Diseñadora: Nona Reuter
Imprenta: Ueberreuter Print GmbH

Rogamos envíen sus comentarios y contribuciones a:
osce-magazine-at@osce.org

Sección de Prensa e Información Pública
Secretaría de la OSCE
Wallnerstrasse 6
A-1010 Viena
Tél.: (+43-1) 514 36-6267 Fax: (+43-1) 514 36-6105

Presidencia de la OSCE en el año 2010: Kazajstán

Estructuras e Instituciones de la OSCE

Consejo Permanente, *Viena*
Foro de Cooperación en materia de Seguridad, *Viena*
Secretaría, *Viena*
Representante de la OSCE para la Libertad de los
Medios de Comunicación, *Viena*
Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos
Humanos, *Varsovia*
Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, *La
Haya*
Asamblea Parlamentaria de la OSCE, *Copenhague*

Operaciones sobre el terreno

Cáucaso

Oficina de la OSCE en Bakú
Oficina de la OSCE en Ereván
Representante Personal del Presidente en ejercicio
para
el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk
de la OSCE

Asia Central

Centro de la OSCE en Ashgabat
Centro de la OSCE en Astana
Centro de la OSCE en Bishkek
Oficina de la OSCE en Tayikistán
Coordinador de Proyectos de la OSCE en Uzbekistán

Europa oriental

Oficina de la OSCE en Minsk
Oficina de la OSCE en Moldova
Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania

Europa sudoriental

Presencia de la OSCE en Albania
Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina
Misión de la OSCE en Kosovo
Misión de la OSCE en Montenegro
Misión de la OSCE en Serbia
Misión de Vigilancia de la OSCE en Skopje para
evitar la propagación del conflicto
Oficina de la OSCE en Zagreb

 **Organización para la Seguridad
y la Cooperación en Europa**

EN PORTADA: Palacio de la Independencia en Astana, capital
de Kazajstán, sede de la Cumbre de la OSCE los días 1 y 2 de
diciembre de 2010 (Bekzat Kalkabay)

En este número

3 Mensaje del Presidente de Kazajstán Nursultan Nazarbayev

LAS CUMBRES DE LA OSCE EN ÉPOCAS DE TRANSFORMACIÓN

4 Helsinki 1975: El Acta Final de Helsinki y la Unión Soviética
por **Andrei Zagorski**

6 París 1990: El inicio de una nueva era
por **Marc Perrin de Brichambaut**

8 Helsinki 1992: El desafío del cambio
por **Alice Němcová**

10 Budapest 1994: Tomando en serio a la OSCE
por **Colin Munro**

12 Lisboa 1996: Marcando el rumbo hacia una seguridad
europea equilibrada
por **Raimund Kunz**

14 Estambul 1999: Tendiendo puentes hacia el siglo XXI
por **Paul Fritch**

DOCUMENTO DE VIENA 1999

16 Un nuevo comienzo para el *Documento de Viena*
por el **Coronel Wolfgang Richter**

19 Un día en la vida de un inspector británico del *Documento de
Viena 1999* durante una misión a Kazajstán
por el **Teniente Coronel Steve Richardson**

21 Entrevista con el Presidente en ejercicio entrante Audronius
Ažubalis: lituania, un miembro activo de la comunidad
europea y mundial
por **Virginie Coulloudon**

25 El potencial económico de la migración laboral de la mujer
por **Amaia Sotes Linares-Rivas**

AMENAZAS TRANSNACIONALES

27 Las amenazas transnacionales y la OSCE

29 Entrevista con Maria Grazia Giammarinaro: La trata sigue
siendo un delito de bajo riesgo
por **Frane Maroevic**

31 Una solución multilateral para el flujo de drogas ilícitas
por **Sandeep Chawla**

COMPROMISO DE LA OSCE CON EL AFGANISTÁN

33 La sostenibilidad es nuestro lema: Capacitación de
aduaneros kirguises y afganos en Bishkek
por **Edwige Presle-Weiss**

34 Un capacitador aduanero afgano en Bishkek
por **Mohammad Farhad Ahmadzai**

34 Proyectos y actividades para el Afganistán

ANIVERSARIOS

38 La Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina cumple 15
años: Hacia una sociedad multiétnica ejemplar
por **Valerie Hopkins**

40 Los primeros diez años de la Oficina de la OSCE en Bakú:
Cumpliendo unas expectativas cada vez más altas
por **Rashad Huseynov**

42 La Oficina de la OSCE en Ereván: Diez años en la senda de
la democracia
por **Gohar Avagyan**



Mensaje del Presidente de Kazajstán, Nursultan Nazarbayev, dirigido a los participantes de la Cumbre de la OSCE en Astana (1 y 2 de diciembre de 2010)

Para Kazajstán representa un gran honor dar la bienvenida a la ciudad de Astana a los Jefes de Estado o de Gobierno de la OSCE y a sus delegaciones, con motivo de la Cumbre de la OSCE que se celebrará los días 1 y 2 de diciembre. Tras una larga escalada hemos logrado finalmente alcanzar la cumbre.

Desde que asumió la Presidencia de la OSCE en enero, Kazajstán ha estado convencido de que se debería celebrar una cumbre este año, coincidiendo con el 35º aniversario del *Acta Final de Helsinki* y el 20º aniversario de la *Carta de París para una Nueva Europa*. Nos han convencido de que, tras un paréntesis de 11 años, había llegado el momento de que los dirigentes de la OSCE se reunieran con el fin de evaluar la situación en el área de la OSCE y trazar un plan de ruta para la labor futura de la Organización.

El mundo ha sido testigo de cambios de gran magnitud desde que los Jefes de Estado o de Gobierno de la OSCE se reunieran por última vez en Estambul, en 1999. El terrorismo internacional, los conflictos armados, el cambio climático, la crisis financiera y otras amenazas transnacionales constituyen desafíos que exigen con apremio respuestas adecuadas de los dirigentes de la OSCE. La cumbre de Astana nos brinda una oportunidad única para hacerlo.

La atención que se presta tradicionalmente a la seguridad euroatlántica se ha ampliado hacia oriente para incorporar

además la perspectiva euroasiática. Por ello, lo apropiado es que esta Cumbre de la OSCE se celebre, por iniciativa nuestra, en una capital de Asia Central.

Tenemos grandes esperanzas en la Cumbre. Confiamos en que los dirigentes de la OSCE muestren en Astana su unidad en el cumplimiento de los compromisos en todas las dimensiones, en su percepción de la necesidad de fortalecer la Organización y mejorar la confianza entre los Estados participantes, y en buscar respuestas adecuadas a los desafíos y las amenazas a los que nos enfrentamos. En este mismo marco se han mantenido debates dentro de la OSCE durante los últimos años, especialmente en el Proceso de Corfú y las Conferencias de Examen.

Ha llegado el momento de convertir la fuerza de las palabras en medidas concretas. Una de esas medidas podría ser una decisión de la Cumbre de Astana para comenzar a crear una comunidad indivisible de seguridad en el área comprendida entre Vancouver y Vladivostok.

Eso impulsaría el éxito de la futura labor de nuestra Organización común para seguir reforzando la seguridad y la cooperación. De ese modo, la Cumbre de Astana aseguraría de forma natural y lógica la continuidad y el desarrollo del espíritu y la letra del *Acta Final de Helsinki*, dadas las nuevas realidades geopolíticas, y moverá a la OSCE a alcanzar nuevos logros en el siglo XXI.

Helsinki 1975: El Acta Final de Helsinki y la Unión Soviética

por Andrei Zagorski

El *Acta Final de Helsinki* (1975) de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) fue considerada en Moscú como la culminación de la política de distensión soviética y como una obra maestra de la diplomacia multilateral.

En el plano multilateral, ese documento debía ratificar lo que Moscú había tratado de consolidar por la vía bilateral, concretamente con los Estados Unidos, Francia y la República Federal de Alemania: un *statu quo* en Europa. Se trataba no sólo de un *statu quo* tal y como se expresa en el principio de la inviolabilidad de las fronteras -el principal y único objetivo de la diplomacia soviética por aquel entonces-, sino también de un *statu quo* político y social, o del mantenimiento y la coexistencia de los bloques del Este y del Oeste, que representaban principios diferentes del orden político y social.

En ese sentido, en la Unión Soviética no se esperaba que la CSCE y el proceso de Helsinki contribuyeran a superar el mandato de Yalta, cuyo resultado fue la división de Europa y Alemania. Por el contrario, se esperaba que legitimaran y asentaran dicho régimen. Los diplomáticos soviéticos de alto rango compararon la CSCE de 1975 con el Congreso de Viena de 1815, considerándola en gran medida como un sustituto del tratado de paz que quedaba pendiente con Alemania desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El 7 de agosto de 1975, el Politburo del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética – el principal órgano político decisorio del país –, al dar el visto bueno al resultado de la Conferencia, subrayó que la CSCE había marcado de forma colectiva los límites de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, en el maratón de las negociaciones iniciadas en 1972, cuando comenzaron las consultas multilaterales sobre el programa y las modalidades de la Conferencia, que se prolongaron hasta 1975 (cuando se firmó el *Acta Final de Helsinki*), los dirigentes soviéticos se vieron obligados a decidir si estaban o no preparados para pagar el precio del éxito de sus esfuerzos. Finalmente, decidieron que sí lo estaban. Aceptaron que se ampliara el programa de trabajo de la CSCE para



Los periodistas se agolpan para tomar una instantánea en la inauguración de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, Helsinki, 3 de julio de 1973. (CTK)

que incluyera un capítulo dedicado a la dimensión humana, cuya finalidad era facilitar los contactos entre las personas y la circulación de información entre el Este y el Oeste, y establecer medidas destinadas a fomentar la confianza. Se acordó asimismo que el Decálogo de los principios del *Acta Final* que rigen las relaciones entre los Estados, incluyera el respeto de los derechos humanos y las libertades individuales.

En un discurso pronunciado en Helsinki el 31 de julio de 1975, el líder soviético Leonid Brezhnev reconoció que el *Acta Final* estaba basada en un compromiso que, desde su punto de vista, era razonable. Sin embargo, también admitió que en la cúpula directiva soviética había diferentes opiniones, algunas de ellas divergentes, acerca del *Acta Final*, particularmente acerca de sus disposiciones sobre la dimensión humana. Brezhnev dejó claro lo que la Unión Soviética consideraba fundamental de ese compromiso: “Nadie tratará de dictar a otras personas, sobre la base de cualesquiera consideración de política exterior, cómo gestionar sus asuntos internos. Solamente los ciudadanos de cada Estado tienen el derecho soberano de tomar decisiones relacionadas con sus asuntos internos y de establecer sus leyes nacionales”.

Siguiendo esa lógica, la Unión Soviética recurría periódicamente y de forma selectiva sólo a determinados principios del *Acta Final*: la inviolabilidad de las fronteras, la igualdad soberana de los Estados -que exigían asimismo el respeto de los derechos de cada Estado participante a “determinar sus propias leyes y normas”- y la no intervención en asuntos internos. Al mismo tiempo, trataba de eludir muchas de las advertencias contenidas en el texto del *Acta Final*, para justificar un cumplimiento más bien simbólico de las disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos, a la facilitación de contactos entre las personas y a una circulación más libre de información a través de las fronteras de los Estados. Moscú solía presentar cada paso que se daba en la consecución de esos objetivos más como un gesto de buena voluntad que como un cumplimiento con retraso de sus respectivos compromisos para con la CSCE.

Se propusieron dos argumentos para apoyar la interpretación soviética de las disposiciones del *Acta Final* relativas a la dimensión humana. En primer lugar, que el *Acta Final* no contenía ninguna norma directa ni de aplicación automática relacionada con los contactos entre las personas o el intercambio de información. Se suponía que ambos aspectos estarían incluidos en futuros acuerdos multilaterales o bilaterales entre los Estados participantes, sobre una base “mutuamente aceptable”. En segundo lugar, que el preámbulo del subcapítulo dedicado a los contactos entre las personas vinculaba cualquier avance en ese área con el avance futuro de la distensión.

La Unión Soviética -o mejor dicho sus instancias militares- tampoco era defensora de las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad militares (MFCS), acordadas en el *Acta Final*. En todo momento recalcó su naturaleza voluntaria, hasta que la Conferencia de Estocolmo de 1986 adoptó el paquete de MFCS obligatorias.

Durante los casi 15 años posteriores a la firma del *Acta Final de Helsinki*, la Unión Soviética siguió una política más bien restrictiva con respecto al cumplimiento de los compromisos de la CSCE, que se consideraban demasiado liberales para las sociedades comunistas. Y en esos casi 15 años, los debates mantenidos en las Reuniones de Continuidad de la CSCE se caracterizaron por la constante polémica en torno al cumplimiento de los principios y otros compromisos del *Acta Final*. De forma gradual, dichos debates fueron esclareciendo y ampliando los límites del compromiso contraído en 1975. En repetidas ocasiones, ese debate puso al proceso de Helsinki en peligro de verse interrumpido, dado que éste no estaba adecuadamente institucionalizado.

En 1990, el derrumbamiento del comunismo en Europa, seguido de la desintegración de la Unión Soviética, puso fin temporalmente a ese debate y allanó el camino para que surgiera una comunidad de valores basada en el compromiso explícito de los Estados participantes con respecto a la democracia pluralista, al Estado de derecho y al respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, el cumplimiento pleno de todos los compromisos y las disposiciones del *Acta Final de Helsinki* y de los compromisos ulteriores de la CSCE/OSCE sigue siendo hasta hoy una tarea inacabada. Tal y como pone de manifiesto el diálogo sobre la seguridad europea suscitado a raíz de la propuesta presentada en 2008 por el Presidente ruso Dmitrii Medvedev, todavía sigue en pie la discusión sobre cómo puede y cómo debe ser el *statu quo* definitivo en Europa. Aún así, la naturaleza básica y el valor fundamental del *Acta Final de Helsinki* han permanecido invariables en Europa en los 20 últimos años, que han sido más bien turbulentos. Y ello a pesar de que su utilidad se ha puesto en entredicho en numerosas ocasiones y de que, en contra de lo que anticiparon los líderes soviéticos hace 35 años, ha demostrado ser más una herramienta para gestionar un *modus vivendi* que para ratificar el *statu quo* en Europa.

Andrei Zagorski es profesor en el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (Universidad MGIMO). Entre 1987 y 1991, asesoró a diversas delegaciones soviéticas ante la CSCE y escribió una de las principales monografías en ruso sobre la historia de la CSCE: *El Proceso de Helsinki*, publicada en Moscú en 2005 por Human Rights Publishers.

París 1990: El inicio de una nueva era

por Marc Perrin
de Brichambaut

Europa 1990. Los vientos del cambio han soplado por todo el continente a una velocidad que nadie podría haber previsto. En sólo tan unos pocos meses, breves y turbulentos, el Muro de Berlín ha caído, el Telón de Acero se ha venido abajo y los regímenes comunistas se han ido desmoronando uno tras otro. Las repúblicas soviéticas exigen la independencia. La reunificación de Alemania es inminente.

En medio de esos cambios dramáticos e históricos, el Presidente francés François Mitterrand invitó a los dirigentes de la CSCE a que se reunieran en París. El programa del encuentro estaba bien claro: los Jefes de Estado o de Gobierno tenían que hacer un alto en el camino, evaluar la importancia de lo que estaba sucediendo y definir sus relaciones en un entorno que había cambiado prácticamente de la noche a la mañana y que seguía cambiando.

El ritmo con que se sucedían los cambios ya hacía difícil de por sí preparar la Cumbre. Aún así, el mero hecho de convocarla ayudó a las capitales a centrar su atención en temas tales como resolver la cuestión alemana y ultimar el *Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa*.

Echando una mirada retrospectiva a los discursos pronunciados durante la Cumbre y al hito que supuso la *Carta de París para una Nueva Europa*, se podía percibir claramente en aquel momento que Europa estaba concluyendo una fase de su historia, que se había caracterizado por el enfrentamiento y la división, e iniciaba una nueva era de esperanza y unidad. Fue como una conferencia de paz que puso término a la Guerra Fría.

Del 19 al 21 de noviembre, todos los grandes líderes de aquella época vinieron a París para asistir a la Cumbre: George H.W. Bush, Mikhail Gorbachev, Helmut Kohl, Margaret Thatcher y Vaclav Havel, por nombrar sólo a algunos. Mitterrand, en su calidad de anfitrión, afirmó con elocuencia que la Cumbre de París se diferenciaba de otras conferencias de paz anteriores en que no había ni



El Presidente francés François Mitterrand (en el centro, a la izquierda) y el Ministro holandés de Asuntos Exteriores Hans van den Broek (en el centro, a la derecha) sostienen la *Carta de París para una Nueva Europa* en la Cumbre de 1990 en París. (Archivo de la OSCE)

vencedores ni vencidos. Asimismo señaló que, mientras que en el pasado las conferencias de paz se habían ocupado de ajustar el equilibrio del poder, la CSCE se basaría en la solidaridad de los valores. Es cierto que la *Carta de París* es una piedra angular para definir a la OSCE como una comunidad de valores y como una comunidad de seguridad.

Las repetidas alusiones a los derechos humanos, la democracia y la libertad económica demuestran hasta qué punto había ido adquiriendo importancia una visión global compartida. Lo más sorprendente fue, mirándolo en retrospectiva, el hecho de que uno de los defensores más abiertos de ese nuevo orden mundial fuera Mikhail Gorbachev. En su discurso destacó la forma en que la Unión Soviética se estaba alejando del totalitarismo para acercarse a la libertad, el pluralismo y la democracia; apartándose del concepto de monopolio económico dominado por el Estado para convertirse en una economía de mercado; y abandonando el sistema unitario para convertirse en un sistema realmente federal. Los cambios dramáticos que introdujo en la URSS y los que propició en la Europa del Este permitieron alterar radicalmente la forma en que los Estados de la CSCE se percibían mutuamente e interactuaban entre ellos.

Otro aspecto notable de la *Carta de París* y del espíritu que caracterizó aquella época, fue hasta qué punto la CSCE y sus principios captaron el interés público. El *Acta Final de Helsinki* sirvió de inspiración a grupos como Charter 77, en Checoslovaquia, y KOR, en Polonia, así como a disidentes de la Unión Soviética. Por tanto, es apropiado que la *Carta de París* reconozca “el valor de hombres y mujeres, la fuerza de voluntad de los pueblos y el vigor de las ideas del *Acta Final de Helsinki*”.

La *Carta de París* fue diseñada como un plan maestro para una nueva Europa. Actualiza las tres “cestas” del *Acta Final de Helsinki*, teniendo en cuenta las nuevas posibilidades que brindaba aquel momento único en la historia para lograr rápidos avances en el control de armamentos, en la cooperación económica y en los derechos humanos y las libertades fundamentales. Expone también una visión de un área euroatlántica y euroasiática indivisible, constituida en aquel entonces por 34 países y libre de líneas divisorias, cuyas relaciones se caracterizarían en adelante por el respeto y la cooperación.

Los acontecimientos de 1989/90 confirmaron la labor de la CSCE y demostraron el papel destacado y único que desempeñaba en promover la seguridad mediante la cooperación. Como dijo el Presidente Mitterrand, “durante los años de la Guerra Fría, la CSCE siguió siendo

el único espacio en el que se podía entablar y mantener un diálogo entre todas las partes”.

Al mismo tiempo, reinaba un clima de sobriedad -a pesar de los enormes cambios- por los muchos retos que había por delante. Ése fue el motivo por el que se decidió en París institucionalizar el proceso de la CSCE, en vez de disolverla. Se establecieron órganos de consulta periódica como el Comité de Altos Funcionarios (órgano predecesor del actual Consejo Permanente). Se acordó establecer una Secretaría en Praga y un Centro para la Prevención de Conflictos en Viena. En Varsovia, se creó una Oficina pro Elecciones Libres (precursora de la OIDDH), y se acordó establecer una Asamblea Parlamentaria. Asimismo, se convino en celebrar reuniones de expertos en instituciones democráticas y minorías nacionales. Con ello, la CSCE estaría en mejor posición para brindar asistencia a los Estados en proceso de transición democrática, por ejemplo en la supervisión de elecciones y en la prevención de conflictos.

El 20º aniversario de la Cumbre de París reviste importancia no sólo por haber marcado un hito en la seguridad europea, sino también por servir de inspiración para la Cumbre de Astana. Deberíamos intentar recuperar la esperanza de aquella época emocionante y hacer realidad la visión de una comunidad de la OSCE que esté en paz consigo misma y se enfrente al futuro con confianza y determinación. Inspirándonos en nuestros predecesores, deberíamos asimismo considerar las Cumbres de la OSCE como una oportunidad para trazar un curso estratégico para la región euroatlántica y euroasiática, y no solamente para mejorar la labor interna de la Organización.

Al igual que la Cumbre de París está considerada como la conferencia de paz de la Guerra Fría, sería maravilloso que un día los historiadores recordaran la Cumbre de Astana como el final del período posterior a la Guerra Fría y el comienzo de una nueva era de auténtica cooperación desde Vancouver hasta Vladivostok. Se trata de una oportunidad para crear un verdadero sentido de comunidad en Europa, con el fin de hacer frente a retos comunes, descubrir oportunidades comunes y reforzar valores comunes. Confiemos en que estamos escribiendo un nuevo capítulo de la historia europea.

Marc Perrin de Brichambaut es Secretario General de la OSCE. Participó en la Cumbre de París como miembro de la Delegación francesa, en calidad de Consejero del Ministro de Defensa de Francia.

Helsinki 1992: El desafío del cambio

por Alice Němcová

El documento final que se aprobó en la Cumbre de la CSCE en 1992, denominado también “Helsinki II”, recibió un nombre muy acertado: *El desafío del cambio*. Es un título que incita a reflexionar y que resume de forma muy precisa el contexto sociopolítico de aquella época. La euforia que invadió Europa en los umbrales del decenio de 1990 se calmó pronto en los círculos políticos. Era preciso redactar constituciones nuevas y formar gobiernos nuevos. Muchos de los Estados que acababan de obtener su independencia trataban de ingresar en la CSCE por su reconocimiento como conferencia ágil, no restrictiva y cooperativa. Entre tanto, la CSCE empezaba a dar sus primeros pasos institucionales y luchaba por mantenerse a la altura de los conflictos potenciales producidos por las transformaciones que estaban extendiéndose por el continente.

La Declaración de la Cumbre, titulada “Promesas y problemas del cambio”, capta la euforia de aquellos años, junto con la previsión inquietante de lo que el futuro podría deparar: “Hemos sido testigos del final de la guerra fría, de la caída de los regímenes totalitarios y de la defunción de la ideología en que se basaban. Todos nuestros países adoptan ahora la democracia como base de su vida política, social y económica. (...) Sin embargo, la herencia del pasado sigue siendo onerosa. Hacemos frente a desafíos y oportunidades, pero también a graves dificultades y desengaños”.

En otro párrafo se menciona: “Las aspiraciones de los pueblos a determinar libremente su estatuto político interno y externo han llevado a la propagación de la democracia y han hallado recientemente expresión en la aparición de una serie de Estados soberanos. Su plena participación aporta una nueva dimensión a la CSCE”. Dicha dimensión geopolítica resultó evidente cuando en la primavera de 1992 la disposición de los asientos en torno a la mesa de negociación aumentó en 28 asientos (dos veces 14). Albania fue el primer país que se unió a los 35 Estados iniciales de la CSCE, lo hizo durante el Consejo Ministerial de Berlín, en junio de 1991. La adhesión de Letonia, Estonia y Lituania aconteció durante el primer Consejo Ministerial adicional, convocado en Moscú justo antes de que se celebrara la tercera Conferencia sobre la Dimensión Humana, en septiembre de 1991. Durante el segundo Consejo Ministerial, celebrado a finales de enero de 1992 en Praga, diez países más se convirtieron en Estados participantes de pleno derecho: Armenia, Azerbaiyán,



El Presidente de Ucrania Leonid Kravchuk hojea el documento final de la Cumbre de Helsinki de 1992, *El desafío del cambio*. (Lehtikuva)

Belarús, Kazajstán, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

Más tarde, en el momento de iniciarse la cuarta Reunión de Continuación, concretamente el 24 de marzo de 1992, se convocó un Consejo Ministerial adicional con objeto de aceptar la solicitud de adhesión de Croacia, Eslovenia y Georgia. El 30 de abril de 1992, se admitió a Bosnia y Herzegovina en la CSCE sobre la base de una decisión adoptada por el Comité de Altos Funcionarios en una reunión paralela a la Reunión de Continuación. Una semana después de dicha adhesión, el Mecanismo de Emergencia intervino y se convocó una reunión paralela a las reuniones previstas, a fin de examinar la participación del Ejército Popular Yugoslavo (JNA) en los enfrentamientos producidos en Bosnia y Herzegovina, y en Croacia. Finalmente, un día antes de que se iniciara la Cumbre, el 8 de julio de 1992, los Estados participantes adoptaron una decisión conforme al principio del “consenso menos uno”, por la que se suspendía hasta nuevo aviso la participación de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) en el proceso de negociaciones de la CSCE.

Ése fue el telón de fondo de la Reunión de Continuidad de Helsinki 1992. Fueron momentos de gran turbulencia y agitación para todas las delegaciones nacionales que viajaron a Helsinki con objeto de preparar la Cumbre. Las expectativas eran muy altas y el programa exigente. Hubo reuniones las veinticuatro horas del día, lo que dejaba poco tiempo para reflexionar sobre la situación global en Yugoslavia o para examinar los informes recibidos de las primeras “Misiones de Relatores” de la CSCE, iniciadas de conformidad con los Estados participantes en los Balcanes, el Cáucaso y Asia Central. A diferencia de las tres Reuniones de Continuidad anteriores, que habían durado varios años, los participantes de Helsinki tenían que elaborar a contrarreloj un documento para que fuera adoptado en la Cumbre el 9 de julio de 1992.

Al tiempo que dicho ejercicio de revisión trataba también de reforzar los fundamentos institucionales de la CSCE, tal y como se habían definido y recopilado en París en 1990, se estaba diseñando, con mucho esmero, una institución completamente nueva que abordaría las causas fundamentales de los conflictos étnicos del momento y de los potenciales: la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. Además, se estaban formulando compromisos nuevos y más concretos para cada una de las tres dimensiones. En la dimensión político-militar, se consolidó la función del Foro de Cooperación en materia de Seguridad, y se asignaron al Centro para la Prevención de Conflictos nuevas responsabilidades relacionadas con la alerta temprana y el despliegue de misiones de operaciones sobre el terreno. En la dimensión económica y medioambiental, se definieron el ámbito y el mandato de un Foro Económico. En cuanto a la dimensión humana, la Oficina pro Elecciones Libres pasó a llamarse Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, un cambio de nombre que implicaba asimismo un alcance mucho mayor: a partir de 1992, se encomendó a la Oficina que organizara Reuniones anuales de Aplicación sobre

cuestiones de la Dimensión Humana en Varsovia, así como seminarios periódicos.

La Reunión de Continuidad de Helsinki no produjo ningún resumen consolidado ni ningún informe, pero el fruto de su trabajo aparece recopilado en el documento *El desafío del cambio*. Además de la declaración política de la Cumbre de Helsinki y de todas las mejoras previstas, mencionadas anteriormente, los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron que se revisarían las relaciones entre la CSCE, las organizaciones internacionales y los Estados no participantes, y rindieron homenaje al papel desempeñado por las ONG, sin olvidar que también adoptaron un conjunto de directrices para coordinar el apoyo a la integración de los Estados participantes que habían sido admitidos recientemente en el proceso de la CSCE.

A menudo, la Cumbre de 1992 se ve ensombrecida por el resplandor de las Cumbres de París y Budapest, pero merece la pena recordar que esa Cumbre desempeñó un papel decisivo y fundamental en el éxito político de los acontecimientos anteriores y posteriores. *El desafío del cambio* afianzó y mejoró las consecuencias de muchas decisiones importantes adoptadas en París; y varias cuestiones que se abordaron durante la Reunión de Continuidad de 1992 se convirtieron en importantes decisiones que más adelante serían adoptadas en los Consejos Ministeriales de Estocolmo en 1992 (creación del puesto de Secretario General) y de Roma en 1993 (desarrollo de las capacidades de la CSCE en las esferas de prevención de conflictos y gestión de crisis, así como reajustes ulteriores de las estructuras y las operaciones de la CSCE).

Los Jefes de Estado o de Gobierno de la CSCE volvieron al lugar donde nació el proceso de Helsinki para adoptar un documento que sus expertos asignados habían elaborado a contrarreloj y bajo una enorme presión política. La decisión relativa a la suspensión de Yugoslavia, sobre la base del principio del “consenso menos uno”, se puede interpretar como una respuesta madura ante un problema que no se podía resolver, mientras que, por otra parte, se puede ver claramente que *El desafío del cambio* preparó a la Conferencia para sobrellevar mejor las tempestades y los cambios que sufriría hasta su transformación fundamental en una Organización, dos años después en Budapest.

Alice Němcová es Auxiliar de Documentación e Información en la Oficina de Praga de la Secretaría de la OSCE

Budapest 1994: Tomando en serio a la CSCE

por Colin Munro

Cuando se reúnan los Jefes de Estado o de Gobierno en la primera Cumbre de la OSCE después de once años, Budapest no será lo primero que les venga a la memoria. ¿Quién recordará la declaración de 1994 por la que la CSCE debería “desempeñar un papel esencial para hacer frente a los retos del siglo XXI”? De hecho, las reivindicaciones de que la CSCE era sumamente importante en la arquitectura de la seguridad europea y representaba un “instrumento primordial” en la resolución de conflictos, sonaban vacías en aquel entonces. Poco antes de que comenzara la cumbre, los serbios habían lanzado una ofensiva contra Bihac, un enclave musulmán situado en el noroeste de Bosnia, que había sido declarado “zona segura” por las Naciones Unidas. El Presidente Alija Izetbegović, resentido, rechazó sumarse a un consenso sobre cualquier texto que no los condenara como agresores. La declaración sobre el conflicto que prepararon el Canciller alemán Helmut Kohl y el Presidente húngaro Arpad Goencz no formó parte de los documentos oficiales.

Bill Clinton (Estados Unidos), Kohl, John Major (Reino Unido) y François Mitterrand (Francia) estaban más preocupados por las relaciones con Rusia y por las diferencias de opinión dentro de la OTAN que por cómo poner fin al conflicto en Bosnia y Herzegovina. La cumbre de la OTAN celebrada en enero de 1994 había confirmado que la Alianza estaba dispuesta a aceptar nuevos miembros. La ampliación “abarcaría estados democráticos situados al este de la OTAN”, aunque no incluiría a Rusia. Los rusos se dieron cuenta de que su visión de transformar a la CSCE en una organización internacional de pleno derecho, que liderara una jerarquía de organizaciones regionales de seguridad y tuviera personalidad jurídica y su propio consejo de seguridad (formado por los Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea), no iba a hacerse realidad. En Budapest, Boris Yeltsin hablaba de una “paz fría”. Pero la economía rusa estaba debilitada y el compromiso de Yeltsin de colaborar con los socios occidentales era firme. En 1994, las últimas fuerzas rusas se retiraron de Alemania y de los Estados bálticos. Yeltsin aceptó retirar su 14º ejército de Moldova. Los Ministros británico y ruso de Asuntos Exteriores escribieron conjuntamente un artículo sobre la seguridad europea, que fue publicado en los diarios *Financial Times* e *Izvestia*.

En unas condiciones tan poco favorables, la Cumbre de Budapest consiguió en realidad importantes resultados, y merece un mayor reconocimiento. He aquí cinco de sus logros:

- La adopción del *Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad*, el arquetipo del control democrático de las fuerzas armadas, sin el cual la democracia liberal y el Estado de derecho no podían prevalecer;



El Presidente de la Federación de Rusia Boris Yeltsin (izquierda) y el Presidente de los Estados Unidos de América Bill Clinton (derecha) en la Cumbre de la OSCE de 1994 en Budapest. (Archivo de la OSCE)

- Un acuerdo por el que se refuerza el papel de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) en el ámbito de la observación de elecciones. La metodología empleada por la OIDDH constituye hoy en día el patrón de oro para ese elemento decisivo del proceso democrático;
- Un acuerdo por el que se apoya la iniciativa de la UE, inspirada por Francia, de crear un Pacto de Estabilidad Europeo basado en los principios de la OSCE de buenas relaciones de vecindad (y en la *Convención Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales* del Consejo de Europa);
- La decisión que entró en vigor el 1 de enero de 1995, por la que se establecía la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. En dicha decisión se preveía que las reuniones principales no se celebrarían al comienzo de cada año de Presidencia sino a su término. Como resultado, Hungría no sólo albergó una cumbre antes de que comenzara su año de Presidencia sino también una reunión de ministros de asuntos exteriores en diciembre de 1995. Por aquel entonces, la OSCE había establecido una presencia en Chechenia, donde se desplegaron fuerzas regulares rusas en diciembre de 1994, y también se le había asignado una función más amplia en la promoción de la democracia y los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina y en la extensa región de los Balcanes. Quizás fuera, después de todo, un “instrumento primordial” para la resolución de conflictos;
- Un acuerdo para que se entablaran debates dentro de la OSCE sobre un modelo de seguridad europeo para el siglo XXI. Eso conduciría, tras cinco años de debates, a la firma de la *Carta para la Seguridad Europea* y de un acuerdo de adaptación del *Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)* en la Cumbre de Estambul de 1999. La tradición de Budapest perdura en los debates del Proceso de Corfú sobre el futuro de la seguridad europea, iniciado bajo la Presidencia griega en 2009.

Budapest fue un acontecimiento teatral. Yeltsin y Clinton llegaron acompañados de nutridos séquitos y de guardaespaldas intimidantes. Mitterrand, enfermo y hierático, pronunció no obstante un discurso magistral, en el que expresó simpatía y comprensión tanto hacia los países que aspiraban a ingresar en la OTAN como hacia Rusia, que se sentía amenazada ante las perspectivas de su ampliación. Kohl se mostró consternado y enojado porque la CSCE, que tanto había hecho por poner fin a la Guerra Fría y unificar Europa, sobre todo Alemania, no podía frenar la carnicería que se estaba produciendo en Bosnia.

No olvidemos tampoco el desarme nuclear. El 5 de diciembre de 1994, Ucrania se incorporó al Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. Budapest brindó a Clinton, Major y Yeltsin el escenario para proporcionar a Ucrania garantías de seguridad en relación con su integridad territorial. ¿Será ésa una cuestión de actualidad en el futuro? Lamentablemente, Nagorno Karabaj continúa siendo un tema de actualidad. La decisión de Budapest relativa a la intensificación de las actividades de la CSCE en relación con el conflicto de Nagorno Karabaj preveía el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de la OSCE. Los planes para el despliegue de dichas fuerzas siguen ocupando un lugar en el orden del día de la OSCE, al igual que lo hace este conflicto prolongado.

Antes de que se firmara el *Acta Final de Helsinki* en 1975, Henry Kissinger dijo a sus colaboradores: “Si alguien de los aquí presentes puede convencerme de que se recordará una sola palabra de ese documento dos semanas después de su firma, lo tomaré en serio”. En Budapest, los Jefes de Estado o de Gobierno todavía se tomaban a la CSCE en serio. Pero era evidente que, a medida que se aceleraran los procesos de ampliación de la UE y de la OTAN, el lugar que ocuparía la CSCE en el futuro en la arquitectura de seguridad europea sería incierto. La ampliación de las misiones en los Balcanes, después de Dayton, revitalizó a la CSCE y le dio razón de ser. Más tarde, los Estados Unidos se esforzaron por convertirla en una organización líder en la lucha contra el antisemitismo, uno de los temas del orden del día en Budapest.

La decisión de Budapest de convertir a la CSCE en la OSCE fue un compromiso entre los Estados Unidos, que en aquel entonces no podían prever que su Senado ratificara tratado alguno, y Rusia, que quería una OSCE basada en un tratado que sustituyera a la OTAN y al Pacto de Varsovia. Esa decisión ha superado sorprendentemente bien la prueba del tiempo.

Dudo que ningún Jefe de Estado o de Gobierno presente en Budapest hubiese tomado en serio la idea de que uno de sus colegas, el Presidente de Kazajstán, organizaría una cumbre en Astana en 2010, en el 20º aniversario de la Carta de París. Sin duda es alentador que un Estado que hace veinte años no existía, haya logrado hacer revivir las cumbres de la OSCE.

Colin Munro es consultor independiente en relaciones internacionales y ex Representante Permanente del Reino Unido ante la OSCE. Asistió a la Cumbre de Budapest en calidad de Jefe del Departamento de la OSCE de la Oficina de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

Lisboa 1996: Marcando el rumbo hacia una seguridad europea equilibrada

por Raimund Kunz

A primera vista, Lisboa fue sin duda una Cumbre “ligera”. Los participantes más destacados no acudieron, la ausencia del Presidente Boris Yeltsin, debido a una enfermedad, supuso la ausencia del Presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton. El escaso tiempo para los preparativos y la decisión de excluir las conclusiones de la Conferencia de Examen dieron lugar a un Documento de la Cumbre más breve y conciso, y relativamente menos sustancial.

No obstante, la OSCE se había fortalecido gracias a los logros alcanzados en Bosnia y Herzegovina, donde había desplegado su mayor misión hasta la fecha, y en Chechenia, donde su Jefe de Misión Tim Guldemann había actuado de mediador entre Yeltsin y el presidente checheno en funciones, Zelimkhan Yandarbiyev. Los participantes de la Cumbre, reunidos en una Lisboa calurosa y soleada, demostraron con su contribución que la Organización era capaz de organizar una Cumbre, incluso en una situación que no era fácil, y lograr resultados modestos pero útiles. Útiles sin duda en el sentido de que consiguió superar las opiniones enfrentadas acerca del futuro de la seguridad europea.

Recordemos el contexto político. Pocos días después de la Cumbre de Lisboa, el Consejo de la OTAN tomaría su decisión definitiva de organizar una Cumbre en Madrid, en julio de 1997, en la que se fijaría la primera ronda de ampliación de la OTAN para incluir a países de Europa central y oriental. A lo largo de 1996, se trabajó para conseguir un acuerdo entre la Federación de Rusia y la OTAN. Hasta Lisboa, Rusia insistía en que la decisión sobre la ampliación de la OTAN debía ir precedida de un acuerdo. Por otra parte, la OTAN quería desarrollar la asociación de seguridad paralelamente a la apertura de la Alianza. Este desacuerdo fue sin duda el tema imperante antes de la Cumbre.

Hubo otros dos problemas que provocaron enfrentamientos entre Rusia y los países occidentales en Lisboa. Uno de ellos fue la situación de Belarús, donde el Presidente Alexander Lukashenko había derogado *de facto* la separación democrática de los poderes. El otro fue la oleada de manifestaciones que se produjo en Belgrado en contra del Presidente Slobodan Milošević, después de que



El Primer Ministro británico John Major extiende la mano ante el Primer Ministro portugués Antonio Guterres para saludar al Canciller alemán Helmut Kohl, ante la mirada del Presidente de Georgia Eduard Shevardnadze (derecha), el Presidente de Finlandia Ahtisaari Martti (centro), el Presidente de Estonia Lennart Meri (segundo desde la izquierda) y el Ministro de Asuntos Exteriores suizo Flavio Cotti (izquierda). Cumbre de la OSCE en Lisboa, 2 de diciembre de 1996 (Reuters)

hubiera manipulado las elecciones locales en Serbia. Los países occidentales, que deseaban mantener un buen clima en Lisboa de cara a las decisiones que la OTAN iba a tomar en breve, aceptaron compromisos muy moderados en esas cuestiones.

LOS RESULTADOS MÁS DESTACADOS: INICIO DE UNA CARTA SOBRE LA SEGURIDAD Y DE LA ADAPTACIÓN DEL TRATADO FACE

En la Cumbre de Budapest, Rusia había reaccionado ante la decisión de ampliación de la OTAN, de 1994, con su propuesta de crear un modelo de seguridad para el siglo XXI. Los debates se hicieron más concretos y al mismo tiempo más polémicos cuando Rusia presentó, en su memorando de marzo de 1996, una serie de propuestas de gran alcance destinadas a reforzar el papel de la OSCE. Una de las propuestas que seguía estando presente en el orden del día era la adopción de una Carta sobre la Seguridad Europea como documento fundamental, comparable al *Acta Final de Helsinki*.

Los Estados bálticos y escandinavos, así como algunos países de Europa central y oriental, temían que el objeto de la Carta fuera dar voz a Rusia en los asuntos europeos. Los Estados Unidos y el Reino Unido nunca abandonaron su posición negativa. Por otra parte, el Presidente francés Jacques Chirac declaró, en una reunión mantenida con Yeltsin en abril de 1996, que estaba a favor de una paz paneuropea sobre la base de un tratado que tuviera a la OSCE como fundamento. Alemania también apoyó la Carta. Como resultado de unas negociaciones ingeniosas, se conservó la siguiente declaración en la Declaración de Lisboa: “Teniendo en cuenta esta labor, manteniendo los compromisos contraídos en el Acta Final de Helsinki, y recordando la Carta de París, consideraremos la elaboración de una Carta de la Seguridad Europea que pueda servir a las necesidades de nuestros pueblos en el próximo siglo”.

La segunda cuestión más importante de la Cumbre fue si los Estados Parte en el *Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)* llegarían a un acuerdo sobre un mandato de negociación para adaptar el *Tratado FACE*. Para Rusia la cuestión principal era excluir de antemano cualquier transferencia de fuerzas aliadas al territorio de los futuros miembros de la OTAN, mientras que los países occidentales no querían privar a los nuevos miembros de una participación plena en las garantías que ofrecía la Alianza. Finalmente, se llegó a un acuerdo sobre el alcance y las modalidades de las negociaciones de la adaptación, cuando todos los Estados Parte en el Tratado se obligaron a sí mismos a mostrarse comedidos con respecto a todo cambio en la envergadura o en los despliegues de sus fuerzas tras la ampliación de la OTAN, mientras duraran las negociaciones sobre la adaptación del Tratado FACE.

Cuando unos días después de la Cumbre de Lisboa, el Primer Ministro ruso Yevgeny Primakov explicó ante el Consejo de Cooperación del Atlántico del Norte en Bruselas la decisión que había tomado su país de entablar negociaciones para formalizar sus relaciones con la

OTAN, hizo alusión al curso favorable de dicha Cumbre, destacando el acuerdo sobre las negociaciones de adaptación del Tratado FACE y calificando a la OSCE de “organización clave”.

Por tanto, Lisboa se convirtió en el catalizador de las decisiones que se adoptarían en los años sucesivos en el ámbito de la seguridad y que sentarían las bases de una seguridad global en la región de la OSCE.

OTRAS DECISIONES

La Cumbre adoptó, entre otras decisiones, una iniciativa por la que se nombraba un Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación. Los Estados participantes se comprometieron a proporcionar todos los recursos necesarios, tanto en términos financieros como de personal, para que la Misión en Bosnia y Herzegovina pudiese cumplir con su mandato, que el Consejo Permanente ya había prorrogado. Cuando se puso en peligro la adopción de la Declaración de la Cumbre por una controversia surgida entre Armenia y Azerbaiyán, al querer introducir un pasaje del Grupo de Minsk sobre Nagorno Karabaj, el Presidente en Ejercicio suizo, Flavio Cotti, encontró una solución valiente e innovadora: adjuntó como anexo el texto de su declaración, en la que aparecía el polémico pasaje.

Tras la caída de los regímenes soviético y yugoslavo, la OSCE cumplía básicamente dos funciones: en su calidad de foro más amplio, contribuía a asegurar la transición de Europa del enfrentamiento a la cooperación, mediante su amplio conjunto de instrumentos flexibles de gestión de conflictos.. Otro ejemplo fue el nombramiento, por primera vez, de un Representante Personal del Presidente en Ejercicio, que recayó en Felipe González, el cual llevó a cabo con éxito una misión en Belgrado menos de tres semanas después de la Cumbre de Lisboa.

Tal y como demostró la Cumbre de Lisboa, las posibilidades de la OSCE y sus Cumbres pueden ser tan importantes para el papel que desempeña en el ámbito de la seguridad como la puesta en práctica de medidas reales. De cara al futuro, convendría tener presente esa cualidad singular de la Organización.

Raimund Kunz fue Jefe de la Unidad de Coordinación de la Presidencia en Ejercicio suiza en 1996. Actualmente es Embajador de Suiza en Turquía.

Estambul 1999: Tendiendo puentes hacia el siglo XXI

por Paul Fritch

Al echar un vistazo a la última Cumbre de la OSCE, celebrada hace once años en Estambul, puede ser tentadora la idea de considerar aquel acontecimiento como un vestigio de una época pasada, en la que había una noción más firme de compartir un mismo objetivo entre los Estados participantes y una voluntad de compromiso mayor en cuestiones importantes. Después de todo, los Jefes de Estado o de Gobierno no sólo se pusieron de acuerdo en Estambul en una amplia Declaración de la Cumbre, en la que abordaron prácticamente cada tema del programa de la OSCE, sino que también adoptaron una serie de acuerdos históricos. Entre ellos estaban la *Carta para la Seguridad Europea*, en la que se esbozaban los desafíos comunes en el área de la OSCE y un conjunto ambicioso de enfoques e instrumentos comunes establecidos para hacer frente a esos retos; la *Plataforma para la Seguridad Cooperativa*, que pretendía colocar a la OSCE en el centro de la red europea de instituciones de seguridad interrelacionadas; el *Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)* adaptado, que trataba de asegurar una base fiable y jurídicamente vinculante para la transparencia y la previsibilidad militares, desde el Atlántico hasta los Urales; y el *Documento de Viena 1999*, que actualizaba y reforzaba el régimen de medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS) más integrador del continente.

Y lo que es más, el impacto de Estambul fue más allá de los acuerdos principales. El Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE se materializó sólo después de que los Aliados de la OTAN, Rusia, Georgia y Moldova llegaran a compromisos delicados, que requerían cambios importantes sobre el terreno. Al margen del programa oficial, la Cumbre de Estambul actuó también de foro integrador en el que se pudieron alcanzar acuerdos entre los subgrupos de los Estados participantes de la OSCE (el más destacado fue el relativo al establecimiento del *oleoducto Bakú-Ceyhan*). El lugar de celebración de la Cumbre permitió a la comunidad de las ONG entablar un diálogo sincero con el país anfitrión sobre determinadas cuestiones de derechos humanos. La decisión consciente de algunos Estados participantes clave de abordar dichos asuntos en el marco de una Cumbre de la OSCE sirvió para reforzar el papel central de la Organización en la arquitectura de seguridad europea, así como su concepto amplio y pluridimensional de la seguridad. Sin duda sería difícil resucitar aquel nivel de voluntad política y aquella noción de compartir un mismo objetivo en el mundo del año 2010.



Imagen general de los Jefes de Estado y los cargos reunidos en el Palacio Ciragan de Estambul en la sesión inaugural de la Cumbre de la OSCE el 18 de noviembre de 1999 (AFP/Joyce Naltchayan)

No obstante, desde la perspectiva de 1999, el panorama de la seguridad euroatlántica y euroasiática no era precisamente tranquilo. Consideremos los sucesos acontecidos en los meses previos a la Cumbre:

- En marzo, como reacción a la limpieza étnica que se estaba extendiendo por Kosovo, la OTAN lanzó ataques aéreos contra Yugoslavia, sin un mandato explícito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Ministro ruso de Asuntos Exteriores, Primakov, recibió la famosa orden de que interrumpiera su viaje en pleno vuelo y regresara, cancelando la visita de trabajo que tenía prevista a Washington. El Presidente Yeltsin anunció que las relaciones entre Rusia y la OTAN “se congelarían” hasta nuevo aviso. El Presidente de la Duma Estatal de Rusia anunció que Moscú había reorientado su arsenal nuclear para que apuntara a las capitales de la OTAN (algo que el Kremlin después desmentiría, pero que provocó gran preocupación y confusión).
- En abril, la Cumbre del 50º aniversario de la OTAN, celebrada en Washington, puso fin a la primera ronda de ampliación de la Alianza en la Posguerra Fría, con la participación por primera vez de la República Checa, Hungría y Polonia en calidad de miembros de pleno derecho de la Alianza. Los Aliados iniciaron también el proceso del Plan de Acción para la Adhesión, demostrando con ello su clara intención de proseguir la ampliación de la Alianza hacia el Este. Para muchos países miembros de la OTAN o aspirantes a ingresar en ella, ese proceso significaba la expresión máxima de lo prometido en la *Carta de París*: “una nueva era de democracia, paz y unidad”. Para muchos en Rusia, sin embargo, eso ahondaba aún más la división entre el Este y el Oeste.
- En junio, alrededor de 200 tropas rusas se escabulleron de la operación que la Fuerza Multinacional de Estabilización (SFOR) dirigida por la OTAN estaba llevando a cabo en Bosnia y Herzegovina para sitiar el Aeropuerto de Pristina en Kosovo. Con toda la polémica de los dos últimos años, pasando por la guerra en Georgia y las maniobras militares rusas llevadas a cabo a gran escala en las fronteras con los Estados bálticos, la OTAN y las fuerzas rusas nunca habían estado tan cerca de un enfrentamiento militar directo desde el final de la Guerra Fría.
- En julio y en agosto, las fuerzas rusas repelieron un ataque de las fuerzas chechenas en Daguestán, y persiguieron a los separatistas hasta Chechenia, desatando nuevamente un brutal conflicto armado en el Cáucaso septentrional.
- En septiembre, Moscú acusó a rebeldes chechenos de haber perpetrado una serie de atentados en unos edificios de apartamentos en Moscú y Daguestán.
- En octubre, Moscú intensificó sus ataques contra rebeldes chechenos, cruzando el río Terek y provocando el desplazamiento de aproximadamente 200.000 civiles.

Es importante recordar esa historia compleja, no para buscar paralelismos directos entre 2010 y 1999, sino más bien porque deberíamos resistir a la tentación de restar

importancia a las dificultades del pasado y de exagerar las del presente. ¿Cómo pudieron alcanzar los dirigentes de la OSCE tan importantes acuerdos en un entorno tan virulento? ¿Por qué no han conseguido repetir ese logro en más de un decenio? ¿Y qué enseñanzas podemos extraer de su experiencia ahora que Astana se aproxima? La cuestión está en entender no sólo lo que aconteció en Estambul, sino también lo que precedió a la Cumbre y lo que siguió después.

Lo que precedió a la Cumbre fue una preparación muy cuidadosa. Su orden del día fue la culminación de varios años de negociaciones estructuradas, llevadas a cabo con gran dedicación en diversos ámbitos. La *Carta para la Seguridad Europea* fue el producto final del proceso del “Modelo de Seguridad”, iniciado antes de la Cumbre de Lisboa de 1996. El Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE se remonta también a 1996 y a la Conferencia de Examen del Tratado FACE que tuvo lugar ese mismo año. Al igual que Roma, Estambul no se hizo en un día. En los años que precedieron a la Cumbre de 1999, incluso en los momentos más difíciles, todos los Estados participantes de la OSCE mantuvieron su compromiso con los diversos procesos establecidos para resolver las diferencias, hallar compromisos difíciles y reforzar la seguridad de todos. Ni siquiera en el mejor de los casos, Astana podrá ver culminar esos procesos, pero lo que sí puede hacer es impulsarlos y brindar a los dirigentes políticos de la OSCE la oportunidad de reafirmar su determinación de verlos concluidos.

Lo que siguió a Estambul también es una lección útil. En menos de dos meses después de la Cumbre, el Presidente Yeltsin sorprendió al mundo entero con su dimisión. Un cambio de guardia similar empezó a recorrer las capitales de Europa y Norteamérica. Los ataques terroristas del 11 de septiembre, la guerra de Afganistán y la crisis internacional sobre Irak ampliaron nuestra perspectiva geográfica pero nos dejaron pocas energías para continuar con el programa de Estambul. El objetivo y la complejidad de los acuerdos alcanzados a orillas del Bósforo suscitaron inevitablemente diferencias en su interpretación y al no existir un compromiso político sostenible, esas diferencias fueron aumentando y haciéndose más profundas. En el primer decenio del siglo XXI, los Consejos Ministeriales de la OSCE se han ido volviendo cada vez más polémicos, y las controversias individuales han ido ganando terreno frente al consenso subyacente de la comunidad de seguridad de la OSCE. Las cumbres se habían convertido en un lejano recuerdo.

Astana nos brinda la oportunidad de corregir esa tendencia, de extraer enseñanzas de las experiencias pasadas y de dar a la Organización un rumbo firme para el futuro. No podemos desaprovechar una oportunidad semejante.

Paul Fritch es Director de la Oficina del Secretario General de la OSCE. En 1999, fue miembro de la Delegación de los Estados Unidos ante la Cumbre de la OSCE en Estambul, ocupándose principalmente de cuestiones relacionadas con la adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE).

Un nuevo comienzo para el Documento de Viena

por el Coronel Wolfgang Richter

El pasado diciembre, en el Consejo Ministerial de la OSCE en Atenas, los Ministros de Asuntos Exteriores pidieron al Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) que examinara formas de reforzar los actuales acuerdos de control de armamentos y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS), entre ellos el *Documento de Viena 1999*. En la misma decisión, pidieron también al FCS que contribuyera a mejorar los procedimientos y los mecanismos de gestión de crisis de la OSCE.

El FCS ha acometido esa tarea con ímpetu y mediante un debate serio. El 19 de mayo de 2010, adoptó una decisión por la que se iniciaba un proceso gradual para revisar periódicamente el *Documento de Viena 1999*, manteniendo el funcionamiento del documento actual hasta que sea sustituido por una versión modificada convenida. El 29 de septiembre, el FCS decidió centrarse sobre todo en el Capítulo V, que se ocupa de la notificación previa de determinadas actividades militares, y en el Capítulo IX, que trata del cumplimiento y la verificación.

Con esos avances, los Estados participantes de la OSCE están empezando por fin a cumplir su compromiso -consagrado ya en la *Carta para la Seguridad Europea* que fue adoptada en la Cumbre de Estambul en 1999- de “procura[r] adaptar oportunamente” el *Documento de Viena 1999* y otros documentos del FCS (párrafo 30). En los once años transcurridos, la voluntad política de cumplir ese compromiso ha sido inexistente en la OSCE. Ahora que se ha dado un nuevo impulso para fortalecer el *Documento de Viena*, parece oportuno recordar las funciones elementales y la importancia que sigue teniendo el documento más significativo sobre el fomento de la confianza y la seguridad en la dimensión político-militar de la seguridad de la OSCE.

LA IMPORTANCIA DEL DOCUMENTO DE VIENA

Desde que la distensión comenzara a deshacer el hielo de la Guerra Fría en Europa, los acuerdos sobre control de armamentos y fomento de la confianza han desempeñado un papel decisivo en reducir los recelos y la desconfianza entre los Estados. Esos acuerdos han proporcionado un marco de estabilidad político-militar y de seguridad estratégica que, unido a acuerdos políticos, ha propiciado un cambio histórico de paradigma, pasando de un enfrentamiento total a una cooperación

política y de seguridad a gran escala, mediante una convivencia pacífica.

A finales de los años 80, los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia negociaron el *Tratado FACE*, cuya finalidad era alcanzar una paridad numérica de fuerzas convencionales terrestres en Europa, a niveles más bajos. El objetivo era suprimir capacidades militares para lanzar ataques sorpresa u operaciones ofensivas a gran escala. Para eso era necesario no sólo hacer reducciones asimétricas, sino también crear un “equilibrio de fuerzas dinámico” que previera límites regionales y subregionales, con objeto de reducir las concentraciones de fuerzas militares contrarias en los antiguos frentes, asegurar las distancias geográficas entre ellas y prevenir su rápido despliegue.

En ese contexto, todos los Estados participantes de la CSCE consideraron una necesidad urgente evitar que, durante las maniobras militares de ambas alianzas, el despliegue periódico a gran escala de fuerzas militares se empleara para lanzar ataques sorpresa u operaciones militares ofensivas a gran escala con un preaviso mínimo. Su finalidad era la alerta temprana, la transparencia y la limitación de actividades militares insólitas, en vez de la limitación geográfica de existencias militares. Fue así como nació el *Documento de Viena*.

En 1990, los Estados participantes adoptaron su primer *Documento de Viena*. Su base fueron las MFCS acordadas previamente en Helsinki, en 1975, y en Estocolmo, en 1986. El *Acta Final de Helsinki* ya incluía una disposición que exigía una notificación previa en el caso de maniobras militares que implicaran a más 25.000 militares, con una cláusula de observación optativa. En la conferencia sobre MFCS celebrada en Estocolmo en 1986, se acordaron otras medidas que siguen constituyendo el núcleo de la función de la alerta temprana prevista en el *Documento de Viena*: la notificación previa y la observación de maniobras militares y de actividades militares insólitas, los calendarios anuales y las disposiciones restrictivas, todo ello reforzado con medidas de verificación.

El *Documento de Viena 1999* agregó nuevas disposiciones importantes: un intercambio de información anual sobre estructuras de las fuerzas y existencias importantes de armas, incluida la verificación; un conjunto de contactos militares; un sistema de comunicaciones; una reunión anual de evaluación de la aplicación

y un mecanismo de reducción de riesgos de “desescalada”, en caso de actividades militares insólitas e incidentes militares.

La cultura de apertura, confianza y cooperación mutuas que establecía este documento sirvió para lograr objetivos a largo y a corto plazo. La transparencia que proporcionaba en materia de estructura de fuerzas, existencias importantes de armas, introducción de nuevos equipos y planificación de la defensa, permitió hacer previsiones sobre la evolución a largo plazo de las capacidades militares. Sus requisitos para la notificación previa de determinadas actividades militares y para las restricciones de maniobras militares a gran escala brindaban la posibilidad de poder detectar la preparación a corto plazo de posibles ataques militares.

Durante la precaria transición que vivió Europa oriental a comienzos del decenio de 1990, el *Tratado FACE* y el *Documento de Viena* constituyeron un ancla para la estabilidad. Tras el derrumbamiento de la antigua Unión Soviética, se aplicaron las normas del Tratado FACE para la división de su herencia militar entre los Estados sucesores, de los cuales ocho -que tenían parte de su territorio en el área de aplicación- se adhirieron al *Tratado FACE* en 1992. Durante la guerra en la antigua Yugoslavia, las potencias europeas se abstuvieron de explotar la crisis para iniciar una competición estratégica; en vez de eso, Francia, Alemania, Italia, la Federación de Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos crearon un “grupo de contacto” para lograr una solución pacífica. El *Tratado FACE* y el *Documento de Viena* fueron utilizados como modelo para los Acuerdos estabilizadores sobre el *Artículo II* y el *Artículo IV*, de conformidad con el *Acuerdo de Paz de Dayton*. Todos los Estados sucesores ingresaron en la CSCE (OSCE) y se adhirieron a las MFCS convenidas.

Es poco probable que se hubiese podido aplicar una medida conjunta semejante sin las restricciones de las posibilidades militares y las ambiciones políticas, previstas en las disposiciones de esos acuerdos de control de armamentos y de fomento de la confianza. El *Documento de Viena* adquirió especial importancia como instrumento para la transparencia y la alerta temprana, perteneciente a todos los Estados participantes de la OSCE, y se ha venido aplicando y modificando a pesar de que siempre ha habido controversias territoriales por resolver, que han sido el principal obstáculo para que el *Tratado FACE* adaptado pudiera seguir avanzando.

MODIFICACIONES ANTERIORES DEL DOCUMENTO DE VIENA

No obstante, los cambios que se produjeron en el panorama político-militar en el área de la OSCE desafiaron las bases conceptuales de esos acuerdos decisivos de control de armamentos y fomento de la confianza. El *Tratado FACE*, en particular, con su estructura bipolar y su concepto de paridad numérica, estaba orientado a estabilizar el enfrentamiento entre bloques, que

había quedado obsoleto. El *Documento de Viena*, con su estructura multipolar y el carácter integrador de la OSCE, su falta de limitaciones de las existencias militares y su naturaleza jurídicamente no vinculante, parecía adaptarse mejor a esos cambios, sobre todo porque no requería largos procesos de ratificación. Por consiguiente, el *Documento de Viena* fue modificado tres veces entre 1990 y 1999.

En 1992, se actualizó para tener en cuenta a los 15 nuevos Estados participantes situados en el territorio de la antigua Unión Soviética. Se fijaron umbrales más bajos para la observación de maniobras militares, que en cierta medida reflejaban la existencia de fuerzas de menor envergadura, divididas y reestructuradas. Asimismo, se incorporaron disposiciones más detalladas para la verificación.

En 1994, tras el colapso de la antigua Yugoslavia, los Estados participantes volvieron a modificar el documento, añadiendo nuevos parámetros para la notificación previa y la observación.

En la Cumbre de la OSCE celebrada en Estambul en 1999, los preparativos políticos para la ampliación de la OTAN, eclipsada por las sucesivas crisis en Kosovo y en el Cáucaso septentrional, propiciaron la adaptación de tres documentos decisivos para la seguridad europea. Los tres se incluyeron en el documento final de la Cumbre: la *Carta para la Seguridad Europea* (una continuación de la *Carta de París para una Nueva Europa* de 1990), el *Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE* y el *Documento de Viena 1999*.

El *Documento de Viena 1999* incluía un capítulo sobre medidas regionales, que daba respuesta a los conflictos subregionales. Asimismo, se incorporó un nuevo capítulo sobre planificación de la defensa, con el fin de mejorar la previsibilidad a largo plazo de la evolución militar.

LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL DOCUMENTO DE VIENA 1999

A diferencia de las frecuentes modificaciones que se efectuaron en los años 90 y a pesar de las promesas hechas en Estambul, el *Documento de Viena* no ha sido actualizado desde 1999. Han surgido nuevas amenazas y nuevos retos; los conflictos territoriales todavía por resolver, la violencia constante y las acciones militares han generado una nueva desconfianza; y la nueva ampliación de la OTAN y de la UE ha transformado el panorama político en Europa. Mientras la tendencia general de reducir fuerzas en Europa ha continuado, se ha producido un aumento considerable de las existencias principales de armas en el área del Cáucaso. Se desencadenó una guerra a un nivel de fuerzas que en tiempos de la Guerra Fría se hubiesen considerado “menores”. Es legítimo preguntarse por qué el *Documento de Viena 1999* y otras MFCS no han desempeñado el papel esperado en los ámbitos de alerta temprana y prevención de conflictos, durante los conflictos que se han producido recientemente.

Todos esos cambios nos indican que, si queremos que el *Documento de Viena* siga conservando su importancia en el mantenimiento de la transparencia y la previsibilidad, así como en la alerta temprana y la prevención de conflictos, es imprescindible efectuar nuevas modificaciones. He aquí algunas consideraciones a ese respecto.

En el Capítulo V, titulado “Notificación previa y observación de determinadas actividades militares”, los valores de los umbrales correspondientes a la notificación previa y a la observación de determinadas maniobras militares y despliegues insólitos de fuerzas, siguen reflejando el antiguo enfrentamiento entre bloques. En tiempos de la Guerra Fría, un despliegue de fuerzas que superara un cuerpo de ejército o por lo menos una división se consideraba “significativo”. En la actualidad, las existencias militares nacionales se han reducido tanto que muchas veces ni siquiera alcanzan esos umbrales. Aún así, es evidente que cuando se trata de conflictos territoriales, los umbrales siguen siendo demasiado elevados para garantizar la estabilidad. Conforme a las disposiciones del *Documento de Viena 1999*, los despliegues peligrosos de fuerzas que precedieron a la guerra de agosto de 2008 ni siquiera requerían la invitación de observadores.

De la misma forma, el personal y los equipos militares que intervienen en las maniobras actuales no suelen superar los valores de los umbrales previstos en el *Documento de Viena 1999* para una notificación. Por consiguiente, hay una menor transparencia en las actividades militares ordinarias. Sin embargo, dada la mayor eficacia de las fuerzas en el caso de operaciones multinacionales y de operaciones en red, que pueden llevarse a cabo al mismo tiempo en los territorios de varios Estados participantes, esas fuerzas no son insignificantes desde el punto de vista militar.

Por tanto, parece que es necesario adaptar las disposiciones del Capítulo V del *Documento de Viena*. A modo de ejemplo, para una notificación previa y una observación se podrían considerar las cifras de personal y equipo equivalentes al nivel de una brigada reforzada.

Por lo que se refiere al Capítulo IX, “Cumplimiento y verificación”, el número de visitas de evaluación efectuadas a Estados participantes se ha reducido considerablemente, debido al hecho de que han surgido Estados más pequeños y las fuerzas se han reducido, mientras que las cuotas de visitas previstas en el *Documento de Viena 1999* -un mínimo de una visita por cada 60 unidades en un año civil- han permanecido invariables. Eso ya supone de por sí una

pérdida de transparencia.

En el caso de las inspecciones, las reducciones también son similares. Un Estado participante está obligado a aceptar sólo tres inspecciones por año civil, lo que significa que después de llevar a cabo las inspecciones habituales a comienzos del año, no se pueden efectuar observaciones de actividades militares durante el resto del año, ya que rara vez se superan los umbrales máximos requeridos para observar determinadas actividades militares, de conformidad con el Capítulo V.

La reducción de los niveles de fuerzas también ha contribuido a que la distribución geográfica de las unidades sea más amplia, lo cual dificulta su visita debido al escaso número de inspectores disponibles en unos límites de tiempo definidos.

La situación se podría mejorar incrementando el número de visitas de evaluación y elevando la cuota de inspección; distribuyéndolas de forma razonable a lo largo del año civil; aumentando el tiempo disponible para llevar a cabo la evaluación y la inspección; y proporcionando un mayor número de inspectores para poder establecer dos subequipos que trabajen paralelamente.

CONCLUSIÓN

Los Estados participantes han presentado en el FCS varias propuestas valiosas para modificar el *Documento de Viena 1999* -con especial atención a los Capítulos V y IX- que actualmente están siendo examinadas. Cuando se llegue a un consenso en “paquetes” individuales de disposiciones, éstos sustituirán a las secciones correspondientes de la versión actual del documento. En el futuro, se abordarán más ámbitos que requieran modificaciones, de acuerdo con las decisiones innovadoras adoptadas por el FCS en 2010. Se podría prestar especial atención a la prevención y a la gestión de crisis.

La nueva determinación que muestran los Estados participantes de mejorar el documento principal sobre fomento de la confianza y la seguridad de toda el área de la OSCE, indica un cambio importante en el clima y una voluntad política general de trabajar de forma constructiva para promover la dimensión político-militar de la seguridad de la OSCE. Es probable que el *Documento de Viena 1999* sea uno de los temas destacados en la Cumbre de la OSCE en Astana. La Declaración de la Cumbre podría tomar nota de esa evolución positiva y alentar nuevos debates y un consenso que podría conducir a la sustitución del *Documento de Viena 1999* vigente por una versión más actualizada, quizás por un “Documento de Viena 2011”.

Decisiones más recientes de la OSCE relativas al Documento de Viena 1999

2 de diciembre de 2009: Decisión N° 16/09 del Consejo Ministerial, *Cuestiones relevantes para el Foro de Cooperación en materia de seguridad* – pide al Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) que examine vías para fortalecer el *Documento de Viena 1999*

19 de mayo de 2010: Decisión N° 1/10 del FCS, *Establecimiento de un procedimiento para incorporar las decisiones pertinentes del FCS al Documento de Viena*

29 de septiembre de 2010: Decisión N° 7/10 del FCS, *Negociaciones relativas al Documento de Viena 1999* – decisión que actualiza los Capítulos V y IX

27 de octubre de 2010: Decisión N° 10/10 del FCS, *Documento de Viena Plus* – añade contenido al Capítulo IX, teniendo en cuenta los días festivos nacionales a la hora de planificar actividades de verificación

Wolfgang Richter (Coronel retirado) es profesor externo del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad de Berlín. Fue Asesor superior en cuestiones militares y Jefe del Departamento Militar de la Misión Permanente de Alemania ante la OSCE, entre 2005 y 2009.



Un inspector británico del *Documento de Viena 1999* durante una misión a Kazajstán

por el Teniente Coronel Steve Richardson

Los militares estamos acostumbrados a levantarnos temprano, y el hecho de salir de Henlow, donde está localizada la base del Grupo Conjunto de Aplicación del Control de Armamentos (JACIG) del Reino Unido, a las 3:30 horas de un lunes por la mañana se ha convertido en algo habitual. Fue por tanto un cambio agradable ver que nuestra salida a Kazajstán en mayo, para llevar a cabo una inspección conforme al *Documento de Viena 1999*, era un domingo a mediodía. La desventaja estaba en que llegaríamos a Astana, la capital de Kazajstán, a las 5:30 de la mañana siguiente.

Pero qué capital y qué país! Nuestros amables anfitriones aceptaron de inmediato nuestra petición de descansar durante un par de horas en el hotel antes de ocuparnos de los procedimientos sobre el punto de entrada. Tras haber especificado un área en la costa este del Mar Caspio donde efectuaríamos una inspección, nuestro Oficial Superior de Escolta hizo los trámites para el viaje posterior y después, como no nos íbamos a quedar en Astana, nos enseñó la ciudad. Si bien ese tipo de cosas son simplemente un producto

derivado de la labor de control de armamentos, resulta siempre fascinante ver otras culturas y su forma de vida. Me permito recordar que el entendimiento común es algo que requiere un trabajo duro; cada uno de nosotros proviene de perspectivas e historias diferentes. No obstante, en todos los lugares en los que he formado parte de un equipo de inspección, nuestros escoltas siempre han hecho todo lo posible para que nos sintiéramos bienvenidos, y Kazajstán no fue una excepción.

Estábamos en Kazajstán para efectuar una inspección de un área especificada conforme al *Documento de Viena 1999*, cuyo objetivo principal es comprobar la actividad militar que requiere ser notificada conforme a lo dispuesto en el documento. En los últimos años, pocas veces se han alcanzado niveles de actividad que requieran una notificación, ahora es más común identificar un área donde se estima que puede haber niveles de actividad inferiores (quizás el entrenamiento de un batallón, un regimiento o una brigada). Además, los equipos de inspectores tienen derecho a solicitar información de las unidades

Vuelo sobre un área especificada: el Fuerte Shevchenko a orillas del Mar Caspio (JACIG)



y formaciones con base en el área especificada. Un programa de inspección normal suele durar dos días, en los que se efectúa un sobrevuelo del área para comprobar la actividad y se dedica cierto tiempo sobre el terreno a escuchar los informes de los comandantes.

Nos dirigimos al área especificada en un vuelo militar, en una aeronave AN-26. Íbamos siete personas sentadas detrás: los cinco miembros de nuestro equipo de inspección, incluido un auxiliar, y el equipo de escolta formado por dos personas. Las fuerzas militares kazajas habían decidido utilizar el vuelo para entrenar a una nueva tripulación, y con ellos y sus instructores a bordo, la cabina del piloto estaba abarrotada en comparación con la espaciosa bodega. Volamos en dos tramos, uno desde Astana hasta una base de fuerzas aéreas en Aktobe, para reaprovisionamiento, y otro hasta Aktau, en el Mar Caspio.

Cuando llegamos al área especificada, la tripulación la sobrevoló a una altura de 1.000 metros, siguiendo una ruta que habíamos indicado a nuestros anfitriones el día anterior. El sobrevuelo funcionó como un reloj. Había una buena visibilidad y las líneas de visión desde la parte trasera de la aeronave también eran buenas. Habíamos traído muchas imágenes de Google Earth, de forma que nos resultó fácil saber donde estábamos en cada momento.

Finalmente, aterrizamos en el aeropuerto de Aktau, donde nos esperaban el Comandante de la 390ª Brigada de Defensa Costera y algunos de sus oficiales. El equipo de inspección, los escoltas nacionales y los escoltas locales subimos en tres vehículos distintos y nos dirigimos a la ciudad, al hotel donde estábamos hospedados. Tuve una conversación muy interesante con el joven oficial que conducía mi vehículo, que hablaba lo suficientemente bien inglés como para hacerme una descripción detallada de su vida y su carrera profesional hasta entonces. Completamos el primer día de trabajo con un desplazamiento hasta la 390ª Brigada, donde el Comandante nos ofreció una breve reunión informativa, con una aportación importante del Teniente General Tazbulatov, Jefe del Ejército del Mando Regional Occidental, que resultó ser un antiguo comandante de la Brigada.

Al día siguiente recorrimos por tierra el área especificada. Como según el *Documento de Viena 1999* sólo había una Unidad notificable, tuvimos tiempo para regresar a la 390ª Brigada y visitarla más detenidamente. Si se compara el tamaño de un área especificada con el tamaño de Kazajstán, se entiende por qué es tan difícil encontrar más de una o dos unidades por cada viaje de inspección. Sin embargo, nos dimos cuenta de que la Brigada estaba bien equipada: contaba con el mayor número de soldados que jamás he visto en ninguna otra unidad de un país que perteneciera anteriormente a la Unión Soviética; más equipo, más posibilidades de entrenamiento; y una infraestructura mucho mejor. Era evidente que la Brigada estaba en buena forma.

Después de haber pernoctado en Aktau, al día siguiente salimos temprano, otra vez en una aeronave AN-26 en dirección a Astana pasando por Aktobe. Aterrizamos en el aeropuerto internacional e inmediatamente embarcamos en nuestro vuelo comercial de regreso al Reino Unido, ¡retrocediendo para volver a cruzar el Mar Caspio! Si nosotros, británicos, estábamos confundidos, no quiero ni pensar en nuestros inspectores turcos o canadienses invitados, que ya habían pasado por demasiadas zonas horarias en tan sólo un par de días. Pero eso forma parte de la vida de un Inspector de Control de Armamentos y también es muy interesante. Aunque en el JACIG del Reino Unido hacemos cambios mucho más a menudo que en otros países, sigo pensando que se nos brindan muchas oportunidades para efectuar inspecciones y escoltas, y para conocer y entender mejor a nuestros compañeros de prácticamente todos los países de Europa y Asia Central. Cuando eso ayuda a fomentar la confianza y a evitar posibles dificultades o malentendidos, no sólo me impresiona sino que también considero que vale la pena.

El Teniente Coronel Steve Richardson dirige el Equipo de Tierra del Grupo Conjunto de Aplicación del Control de Armamentos (JACIG) del Reino Unido.

Lituania, un miembro activo de la comunidad europea y mundial



EL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES LITUANO

Audronius Ažubalis, Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Lituania y Presidente en Ejercicio entrante de la OSCE conversó con la Portavoz y Jefa de la Sección de Prensa e Información Pública de la OSCE, Virginie Coulloudon, acerca de su visión de la Presidencia de Lituania en 2011.

Lituania presidirá la OSCE en 2011, tras la primera Cumbre que se celebra desde 1999. ¿Cuales considera que son los principales retos y oportunidades de presidir la Organización justo después de una Cumbre?

La Cumbre de la OSCE, la primera que se celebra desde hace 11 años, va a ser un importante acontecimiento en la vida de la Organización. Se reconfirmarán sus compromisos y se fijarán sus futuros objetivos estratégicos. Creo que la Cumbre dará un fuerte impulso a la renovación de la OSCE y nuevos ímpetus para una actuación más efectiva. Sus resultados fijarán el programa de la Presidencia de Lituania. Nos consideramos privilegiados por tener la oportunidad de dirigir la Organización en ese momento y esperamos con interés un

próximo año estimulante. También seremos responsables del proceso de nombramiento de un nuevo Secretario General y de un Director de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), que son tareas importantes. Será una excelente oportunidad para evaluar hasta donde ha evolucionado la seguridad europea y cuanto queda por hacer para desarrollar la indivisibilidad de la seguridad en el área de la OSCE.

¿Cómo ve los progresos del diálogo sobre la seguridad europea en 2011?

La Cumbre de Astana es una excelente oportunidad para definir una nueva visión de la seguridad y la cooperación euroatlánticas y euroasiáticas. También hay otros interesantes debates en curso con la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y como consecuencia de las iniciativas presentadas por algunos países.

Confío en que, en Astana, podremos llegar a un acuerdo sobre una hoja de ruta común para el futuro. El Plan de Acción deberá reflejar

un equilibrio entre las tres dimensiones de la OSCE y mantener nuestro objetivo primordial de restablecer la confianza para fortalecer la seguridad en Europa. En 2011 y en los años venideros debemos intentar poner en práctica esas iniciativas. Ése será uno de los mayores retos de nuestra Presidencia.

Los conflictos prolongados y la resolución de conflictos han sido la prioridad de diversas Presidencias. ¿Podría explicarnos el enfoque de Lituania en la resolución de conflictos? ¿Cree que la Presidencia debe hacer gala de más flexibilidad a la hora de responder a un posible conflicto?

El conflicto de Georgia en 2008 y la crisis del presente año en Kirguistán han atraído la atención de la comunidad internacional sobre la OSCE y han configurado las percepciones de las Presidencias finlandesa, griega y kazaja. Creo que toda Presidencia en Ejercicio desea hallar una solución para los denominados conflictos prolongados. En los debates del Proceso de Corfú, muchos Estados han expuesto firmes razones para dotar a la Presidencia y al Centro para la Prevención de Conflictos de una mayor flexibilidad y de instrumentos de alerta temprana para poder evitar una crisis o un conflicto en sus fases iniciales. También se espera que el Presidente en Ejercicio actúe con rapidez, consulte a los principales interesados y movilice los recursos políticos, financieros y de otro tipo, que estén en su mano, para hacer frente a una situación de conflicto.

Es tarea del Presidente en Ejercicio convertir las palabras en hechos. La fina retórica no es suficiente. El conflicto prolongado del Trans-Dniéster no va a desaparecer de la noche a la mañana y trabajaré con los socios para que se reanuden las reuniones oficiales 5+2. La propuesta presentada por la Cancillera Merkel y por el Presidente Medvedev es una base razonable en la que apoyarse. El proceso de fomento de la confianza y la reintegración económica real del país deben proseguir. En el caso de Nagorni Karabaj vemos muchas señales de alarma y la situación es preocupante por diversas razones. Los Copresidentes del Grupo de Minsk deben agilizar el mecanismo de negociación que conduzca a un arreglo político negociado. La OSCE tiene un importante papel que desempeñar, en particular promoviendo el entendimiento y la tolerancia entre las sociedades que son partes del conflicto. Me gustaría que la Organización jugara un papel más activo en el Cáucaso meridional y especialmente en Georgia.

Lituania celebró el pasado año el vigésimo aniversario del restablecimiento de su independencia. El año 2011 también se celebrará el vigésimo

aniversario de la independencia de muchos países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) ¿Qué importancia considera que tiene la OSCE en el desarrollo de esos países?

Cuando en 1990 celebramos el vigésimo aniversario del restablecimiento de la independencia de Lituania, nuestro eslogan nacional fue: "Creemos en la libertad". Esa simple frase encierra un profundo mensaje, no sólo para Lituania sino también para otros Estados de Europa Central y Oriental. Creo que el logro principal para todos nosotros ha sido la libertad. Libertad para crear, para pensar, para movernos, para expresarnos, para adoptar decisiones sobre nuestras propias vidas y sobre nuestra propia seguridad. Lituania ha resurgido como miembro activo de la comunidad europea y mundial. En 1990, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE se reunieron en París, los representantes de Lituania no pudieron estar presentes. Hace sólo 20 años, el Parlamento lituano pidió a la comunidad internacional que reconociera la independencia de nuestro país y hoy estamos a punto de ocupar la Presidencia de la mayor organización de seguridad regional del mundo. ¿No es un cambio extraordinario? La Presidencia kazaja de la OSCE es también un ejemplo importante de reconocimiento de que los países de la OSCE han tenido que recorrer un largo camino a través de la historia para convertirse en soberanos e independientes. Cuanto más rápida sea la evolución de los países de la CEI hacia la democracia, la prosperidad económica, la seguridad regional, y el respeto y el apoyo a las cuestiones relativas a la dimensión humana, más fuerte será la OSCE y también cada uno de sus Estados participantes.

He observado que los países de la CEI otorgan gran importancia a la OSCE. El diálogo sobre la seguridad europea, la seguridad energética, los retos económicos y medioambientales y la libertad de circulación son cuestiones tangibles para las cuales podemos contribuir a hallar soluciones comunes, conjuntamente con los países de la CEI. También buscaremos la participación de esos países en otras cuestiones.

¿Aportará Lituania una perspectiva báltica especial a la Presidencia?

La OSCE es un foro de 56 Estados participantes y creo que Lituania, como Presidenta de la OSCE, no debe tener preferencias especiales. Por otra parte, toda Presidencia aporta una experiencia, una manera de pensar y una práctica características a ese cargo. Lituania forma parte de la región del Mar Báltico y comparte los valores de sus vecinos bálticos, tiene ambiciones similares de desarrollo y entiende que sólo las actividades regionales conjuntas nos

ayudarán a desarrollar principios comunes, por ejemplo en el sector de la energía. Consideramos que un compromiso más firme de cooperación subregional es uno de los objetivos prioritarios de la Presidencia lituana.

En su calidad de miembro de la Unión Europea (UE) y de la OTAN ¿Qué papel considera que deben desempeñar las organizaciones subregionales en la seguridad de la región de la OSCE?

Desde 1999, la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, adoptada en la Cumbre de Estambul, no se ha aprovechado al máximo. La evolución institucional y regional de Europa en el último decenio puede que haya influido en ello. Aún así, en el fomento de la seguridad global en el área de la OSCE, todos los factores (grandes o pequeños) cuentan. Mi creencia en el potencial de las organizaciones subregionales dimana de la experiencia nórdica-báltica. Basándose en enfoques cooperativos, el Consejo de Estados del Mar Báltico vinculó personas e ideas, países miembros de la UE con otros que no lo eran, y rebasó los programas políticos. Ha sido un gran éxito, que ha contribuido a reforzar la confianza y la sinceridad. En una escala paneuropea, creo que una red de organizaciones subregionales, cuyas actividades se complementen mutuamente y complementen también a las de la OSCE, será más que la suma de las partes y contribuirá con mayor eficacia a fomentar una seguridad comunitaria firme.

Podemos alentar nuevas iniciativas bilaterales o regionales encaminadas a desarrollar las relaciones de buena vecindad y la cooperación interregional. Una mayor cooperación regional en el Cáucaso meridional es esencial para fomentar la estabilidad a largo plazo en esa inestable región. Asia Central podría hacer también esfuerzos conjuntos para responder a los retos comunes a nivel regional.

El próximo año estamos pensando en reunir a varias organizaciones regionales y subregionales alrededor de una mesa, bajo la égida de la OSCE, con el fin de mantener un debate conjunto acerca del valor añadido que pueden aportar a la seguridad europea.

¿Qué papel considera que puede desempeñar la OSCE en la labor internacional en Afganistán?

La inestabilidad en Afganistán nos afecta a todos. Las amenazas dimanantes de ese país – drogas, extremismo ideológico, terrorismo- socavan tanto la seguridad de los Estados fronterizos como la de la región de la OSCE. Por supuesto que me preocupa mucho la influencia corruptora del tráfico de drogas en el desarrollo de las sociedades de Asia Central y de más allá de esa zona.

La Presidencia kazaja se ha esforzado considerablemente por fortalecer el compromiso entre la OSCE y Afganistán. Sin embargo, esos esfuerzos serán en vano a menos que los Estados participantes de la OSCE actualicen la Decisión adoptada en el Consejo Ministerial de Madrid en 2007. La Cumbre de Astana es una oportunidad de oro para hacerlo.

Creo que hay sectores en los que la OSCE está en vanguardia y puede aportar una experiencia y unas ideas que son muy necesarias: la gestión fronteriza, la capacitación en materia de aduanas, la mejora de los procesos electorales mediante la ayuda de la OIDDH, la asistencia a los defensores de los derechos humanos, la mejora de las leyes, el asesoramiento en materia de medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS), y la educación en cuestiones de género. La Secretaría de la OSCE y las operaciones sobre el terreno en Asia Central han llevado a cabo proyectos excelentes y hay otros en cartera.

Podrían hacerse muchas cosas. Podría estudiarse la posibilidad de centralizar todas las actividades de la OSCE relacionadas con Afganistán en un conjunto de manos dentro de la Secretaría. Es necesario adoptar compromisos más firmes de cooperación regional entre Afganistán y los países de Asia Central. La OSCE puede favorecer ese proceso “tendiendo puentes” - facilitando los regímenes de expedición de visados, organizando actividades de capacitación conjuntas y adoptando otras medidas. Podemos ponernos de acuerdo para que la OSCE pueda llevar a cabo proyectos más sustanciales en relación con el tráfico de drogas y el comercio fronterizo, o proyectos económicos en pequeña escala para comunidades fronterizas. Pero todo eso depende de la voluntad de los Estados participantes de mejorar su compromiso con Afganistán.

¿Cómo ve la labor de la OSCE para mejorar las relaciones entre minorías étnicas? ¿Cuál es su opinión acerca de las Recomendaciones de Bolzano del ACMN sobre las minorías nacionales en las relaciones interestatales?

Podría hablar de varios problemas con respecto a las minorías nacionales, ya que es una cuestión tanto de seguridad nacional como internacional. También podría hablar acerca de la realidad actual- la aparición de nuevas minorías a causa de los procesos de migración. La diplomacia discreta y la persistencia del ACMN, Embajador Knut Vollebaek, han dado buenos resultados en esa esfera. Los delitos motivados por el odio, el racismo, la xenofobia, la intolerancia y la discriminación son temas importantes que requieren nuestra atención. La OIDDH ha realizado una labor constructiva y

ha organizado numerosas actividades y mesas redondas sobre esas cuestiones, instando a los Estados participantes de la OSCE a redoblar sus esfuerzos para combatir la intolerancia y la discriminación, así como para prevenir los delitos motivados por el odio.

Durante nuestra Presidencia, la tolerancia y la educación serán algunos de los temas más importantes. Lituania posee una experiencia considerable en el desarrollo de la investigación y la educación sobre el Holocausto. Hay que elaborar programas de estudio sobre educación en la tolerancia, mejorar el ambiente escolar y fortalecer la función de la sociedad civil en esa cuestión. Consideramos necesario estudiar las mejores prácticas sobre ese tema, intercambiar experiencias relativas a la promoción del respeto y el entendimiento mutuos, y luchar contra el racismo y otras formas de intolerancia. Eso nos permitirá integrar la diversidad en las sociedades multiétnicas, tanto al Este como al Oeste de Viena.

Una de sus prioridades el próximo año será la libertad de los medios informativos. Como antiguo periodista esa prioridad debe ser muy importante para usted ¿Por qué considera que la libertad de los medios informativos es importante para la seguridad y en qué aspectos particulares de esa libertad centraría su atención?

Para los ciudadanos de una sociedad democrática es esencial estar informados, expresar sus opiniones y tener derecho a elegir. Los profesionales de medios informativos responsables tienen unas elevadas normas pluralistas y juegan un papel esencial a la hora de adoptar un enfoque crítico con respecto a los gobiernos y a los políticos. Informan acerca de la corrupción, las violaciones de los derechos humanos, los problemas de las minorías y las manifestaciones de intolerancia. El pluralismo de los medios informativos es esencial durante los períodos electorales. Lamentablemente, vemos muchos casos en que los periodistas no se sienten seguros cuando desempeñan su función de vigilantes, en que se les amenaza, se les encarcela o incluso se ponen en peligro sus vidas.

En la OSCE todos estamos de acuerdo en que los derechos humanos son libertades fundamentales y constituyen la esencia de la seguridad, por tanto considero que socavar la libertad de expresión es una grave amenaza para la seguridad. Pienso que los gobiernos tienen que proteger más a sus periodistas. Sólo me he referido a un aspecto de por qué la libertad de los medios informativos es tan importante para mí como político y como antiguo periodista. Otro aspecto importante es la extraordinaria rapidez de la evolución tecnológica en la esfera de los medios informativos. Tenemos que asegurar

que en los nuevos medios se garanticen también adecuadamente la libertad de expresión y otras libertades humanas fundamentales, especialmente para los que son la voz y la conciencia de nuestras sociedades. La libertad lleva aparejada la responsabilidad.

Lituania ha participado activamente en el diálogo de la OSCE sobre seguridad energética y ha acogido la Conferencia sobre seguridad energética, celebrada en Vilna en septiembre de 2010. ¿Cómo puede contribuir la OSCE a esa seguridad?

La seguridad energética es un tema complejo, relacionado directamente con el cambio climático, la seguridad medioambiental y el desarrollo económico sostenible. Para hacer frente a esos retos, son necesarias la mancomunación de esfuerzos y la búsqueda de soluciones, así como la participación de todos los principales interesados, especialmente la industria y la sociedad civil. La OSCE puede promover el diálogo para mejorar el entendimiento y las diversas formas de cooperación regional e interdimensional. Los países bálticos han sido durante mucho tiempo estructuralmente dependientes de la energía importada. Por eso entendemos que es necesario desarrollar principios comunes conjuntos en el sector energético. El uso de los recursos energéticos debe generar prosperidad económica y, al mismo tiempo, la transparencia y la no discriminación han de estar presentes en cualquier transacción. Los proyectos de desarrollo de infraestructuras deben cumplir estrictamente los requisitos medioambientales y la promoción de tecnologías de reducción del carbón es esencial para mitigar los efectos del cambio climático. El informe del Secretario General acerca de los resultados de la Conferencia sobre seguridad energética, celebrada en Vilna, es un hito importante.

¿Cuales son sus expectativas personales para el año de su Presidencia?

Ante todo, es el año en que el Campeonato Europeo de Baloncesto se celebrará en Lituania! Espero que la suerte acompañe al equipo nacional lituano. Ahora hablando en serio, espero que los Estados participantes de la OSCE aprovechen los resultados de la Cumbre de Astana. Será un año difícil, agitado e inspirador para mi país y para mi reducido equipo de la Presidencia. Al igual que nuestro equipo de baloncesto demostró en el reciente Campeonato del Mundo, celebrado en Turquía, que un país puede destacar en la escena mundial, nuestra Presidencia tiene puestas grandes esperanzas en que la diplomacia lituana adquiera una reputación de transparencia, eficacia y justicia.

El potencial económico de la migración laboral de la mujer

Por Amaia Sotes Linares-Rivas

La migración internacional está aumentando. Actualmente hay 214 millones de trabajadores migrantes en todo el mundo y más de la mitad están en la región de la OSCE. En los países más ricos, la migración es una cuestión conflictiva de carácter público, que suele regirse más por emociones y por ideas preconcebidas que por hechos y pruebas estadísticas. La opinión pública tiende a considerar que los inmigrantes “quitan el trabajo” si están empleados y “viven de los contribuyentes” si están desempleados.

Lo cierto es que las pruebas empíricas apuntan en la dirección contraria. Un estudio publicado en abril de 2009 por el Banco Mundial no halló ninguna prueba de que los trabajadores migrantes en la Unión Europea contribuyeran menos a la recaudación de impuestos que la población nativa o tuvieran mayores beneficios. Tanto los estudios realizados en países individuales como los que abarcan varios países llegan a la conclusión de que la migración repercute muy poco o nada en los salarios medios de la población local europea. Por el contrario, los datos estadísticos sugieren que la migración puede estimular el empleo y las empresas locales.

El potencial de impacto económico positivo de la migración laboral internacional en los

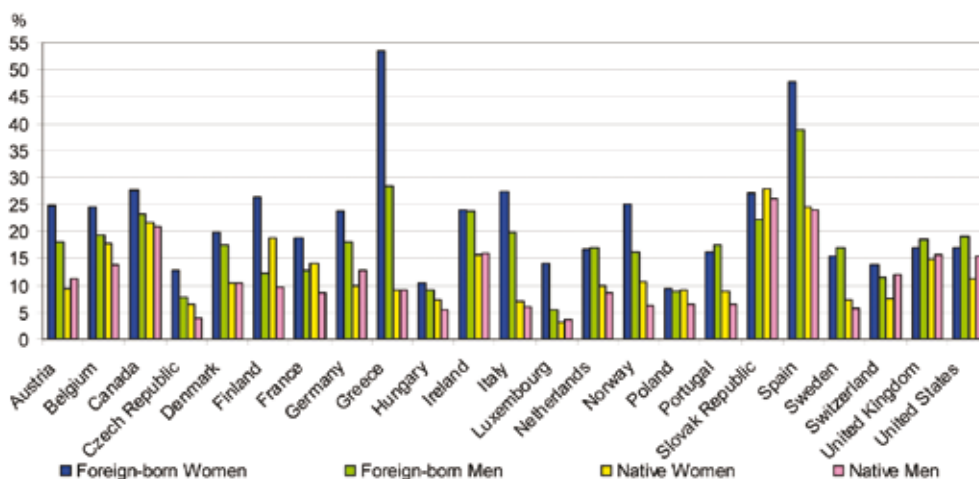
países de origen y de destino merece más atención por parte de los gobernantes, las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

MÁS MUJERES MIGRANTES

Una fuente de ganancias potenciales es el nicho de la migración laboral de la mujer, que constituye aproximadamente la mitad de todos los migrantes y que sin embargo no se ha tenido en cuenta durante muchos años. Una nueva literatura ha puesto en jaque las opiniones convencionales acerca del papel subordinado de la mujer en las decisiones que afectan a la migración. Aunque, históricamente, la mayoría de migrantes eran hombres, en la actualidad suelen ser las mujeres las que toman la decisión de apoyar a sus familias buscando empleo en otro país. El paso a las economías postindustriales y los mayores logros educativos de las mujeres en sus países de origen son dos factores que han contribuido a ese cambio. La denominada “feminización” de la migración tiene consecuencias económicas y puede generar beneficios potenciales que aún no se han valorado.

Aunque muchas mujeres migrantes están muy cualificadas en sus profesiones, la mayoría tienen puestos de trabajo poco remunerados, especialmente en el sector de asistencia, servicio doméstico y otros sectores oficiosos. Un

Tasa de sobrecualificación de las poblaciones nativas y nacidas en el extranjero, por género y por país.



Fuente: Países europeos: Estudio sobre la mano de obra en la Comunidad Europea (datos facilitados por Eurostat); 2005 para los Países Bajos; Estados Unidos: Current Population Survey March Supplement 2002; Canadá, Polonia y República Eslovaca: Censos de población, aproximadamente en 2001. Tasa expresada como porcentaje.

estudio sobre la contratación internacional en el sector de atención sanitaria del Reino Unido llegó a la conclusión de que tanto las enfermeras como los doctores entran en el mercado laboral a niveles muy inferiores a los que ocupaban antes de emigrar. Según un informe realizado por la OCDE en 2007, las mujeres migrantes tienden a estar más cualificadas que sus homólogos masculinos. Además, esa sobrecualificación persiste a lo largo del tiempo. Según los últimos análisis de Eurostat, la mayoría de las mujeres migrantes siguen trabajando en empleos que están muy por debajo de sus cualificaciones diez años después de llegar a los países de destino.

Así pues, las mujeres migrantes constituyen un potencial económico persistentemente encubierto para las economías de los países de acogida. El hecho de que aumente la demanda de mano de obra cualificada en Europa Occidental a medida que la población envejece, añade importancia a esa cuestión. Muchos de esos migrantes trabajan en el sector oficioso, lo que significa una pérdida de contribuciones a los ingresos tributarios nacionales y a los sistemas de seguridad social, y por tanto pérdidas fiscales para la economía.

Eso sugiere que los países de destino podrían beneficiarse si facilitaran más el acceso de las mujeres migrantes al mercado laboral oficial y el proceso de formación acreditado. Algunas de esas cosas podrían implicar un apoyo a la regularización de los mercados laborales existentes, un mayor reconocimiento de los diplomas y las cualificaciones, y una mejor información a los empleadores acerca de la educación adquirida en el extranjero. Ayudar a las mujeres a que adapten sus aptitudes, proporcionándoles una mayor asistencia en el cuidado de sus hijos y mejorando su acceso a las clases de idioma, podría hacer que contribuyeran de forma más efectiva a la economía.

REPERCUSIÓN EN LOS PAÍSES DE ORIGEN

Para los países de origen, los beneficios de la tendencia a que aumente el porcentaje de mujeres migrantes son más ambivalentes. Tradicionalmente, las mujeres migrantes han generado beneficios financieros para los países de origen, debido al dinero que envían. Los datos empíricos sugieren que las mujeres envían a sus hogares un mayor porcentaje de sus ingresos que los hombres y de forma más regular.

Sin embargo, el hecho de que haya aumentado el número de mujeres más cualificadas que deciden emigrar representa una importante fuga de cerebros para los países de origen. Redundaría en interés de esos países alentar a las mujeres a que utilizaran su potencial económico y, en caso de que buscaran empleo en el extranjero, facilitarles una buena experiencia de migración y ofrecerles programas de reintegración atractivos cuando regresaran. La *Guía de la OSCE sobre políticas de migración laboral con perspectiva de género*, publicada el pasado año, es una fuente muy útil de información para planificar esos servicios, por ejemplo, para facilitar la transferencia de pensiones y otros beneficios sociales obtenidos en el extranjero, conceder créditos de bajo

riesgo para la creación de empresas, o brindar acceso a cursos de formación a los migrantes que regresan.

CONCLUSIONES Y CAMINO A SEGUIR

La *Decisión* del Consejo Ministerial de Atenas de 2009 relativa a la gestión de la migración anima a los Estados participantes a “a incorporar aspectos relativos al género en sus políticas de migración, refiriéndose para ello a sus recomendaciones plasmadas en la *Guía sobre políticas de migración laboral con perspectiva de género*, que ha preparado la OSCE. Tanto esa Guía como el *Manual conjunto OSCE-OIM-OIT sobre el establecimiento de políticas eficientes en materia de migraciones laborales en los países de origen y de destino*, publicado en 2006, han demostrado su valía como instrumentos para elaborar y aplicar de forma más efectiva políticas de migración laboral con perspectiva de género. La OSCE ha elaborado también dos manuales para instructores sobre los aspectos de género de la migración.

La estadística demuestra que los migrantes son contribuyentes netos a la economía y desempeñan un papel esencial de respaldo a la seguridad social para las generaciones futuras. Con el fin de incrementar sus beneficios económicos, los países de destino deben hallar formas de capitalizar de modo más efectivo los recursos humanos de las mujeres migrantes cualificadas. Los países de origen han de brindar mejores oportunidades para que las mujeres puedan desarrollar sus aptitudes. Las políticas de migración laboral con perspectiva de género pueden ayudar a los Estados a materializar un potencial económico importante pero poco reconocido, especialmente necesario en estos tiempos de crisis.

Amaia Sotes Linares-Rivas es Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales, de la Secretaría de la OSCE.

Para más información

Guía sobre políticas de migración laboral con perspectiva de género. OSCE, Viena, 2009.

Manual sobre el establecimiento de políticas eficientes en materia de migraciones laborales en los países de origen y de destino. OSCE, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Viena, Ginebra, 2009.

J.C. Dumont, J.P. Martin, y G. Spielvogel, *Women on the move: The Neglected Gender Dimension of the Brain Drain*. Institute for the Study of Labour, Bonn, 2007.

J.C. Dumont y O. Monso, “Matching Educational Background and Employment: A Challenge for Immigrants in Host Countries” in *International Migration Outlook*. OCDE, París, 2007.

Las amenazas transnacionales y la OSCE

Con el incremento de la movilidad global y los avances en la comunicación electrónica, las amenazas que no dimanaban de las tensiones entre los Estados ni de las condiciones represivas entre dichos Estados han ido adquiriendo mayor importancia. Esas nuevas amenazas desafían las fronteras geográficas y afectan por igual a todos los Estados participantes; su origen es difícil de precisar pero suelen provenir de más allá de la región de la OSCE; sus perpetradores son difíciles de identificar pero suelen ser muy a menudo entes no estatales. Entre esas amenazas se pueden citar el terrorismo, la delincuencia organizada, el ciberdelito, el tráfico de drogas y armas, y la trata de seres humanos.

Desde finales del decenio de 1990, los Estados participantes han reconocido el peligro creciente que representan esas amenazas, pero fue después del 11 de septiembre cuando adquirieron más relevancia en el programa de la OSCE. El documento más reciente en el que se abordan dichas amenazas es la Decisión N° 2/09 del Consejo Ministerial, relativa a la promoción de los esfuerzos de la OSCE para hacer frente a las amenazas y los retos transnacionales para la seguridad y la estabilidad, adoptada en Atenas en diciembre de 2009.

Las actividades de la OSCE para contrarrestar esas amenazas se remontan al principio del decenio de 1990, aunque entonces no se denominaban amenazas transnacionales. Para evitar que la violencia incontrolada se propagara a lo largo de la frontera de Kosovo, se estableció en 1992 la Misión de Vigilancia de la OSCE en Skopje para evitar la propagación del conflicto, y en 1999 la Misión en Georgia inició su operación en gran escala para vigilar la frontera entre Georgia y la República Chechena de la Federación de Rusia. Los Estados participantes adoptaron en diciembre de 2001 el *Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo* y cuatro meses más tarde crearon la Unidad de Acción contra el Terrorismo (UAT) en el marco de la Secretaría. Durante decenios, la OSCE ha estado promoviendo entre sus Estados participantes la buena gobernanza, las instituciones democráticas fuertes, la aplicación responsable de la ley y las economías saludables, es decir, todos los requisitos necesarios para desbaratar la corrupción y otras prácticas de la delincuencia organizada.

En realidad, desde que 35 años atrás los Estados participantes firmaron el *Acta Final de Helsinki*, adoptando un enfoque global de la seguridad, la Organización ha estado desarrollando los instrumentos necesarios para hacer frente con eficacia a las amenazas transnacionales. La Secretaría cuenta con dependencias que se ocupan de la lucha contra el terrorismo, la gestión fronteriza, el apoyo a la policía, la lucha contra la trata y la buena gobernanza económica. También cuenta con un Centro para la Prevención de Conflictos que posee gran experiencia. La extensa red de operaciones de la OSCE sobre el terreno puede supervisar situaciones de inestabilidad e intervenir a nivel local.

Las amenazas transnacionales forman una red compleja e interconectada. La delincuencia organizada financia el terrorismo. El tráfico de drogas y armas, y la trata de seres humanos suelen utilizar las mismas rutas y emplean las mismas redes delictivas. Una respuesta eficaz requiere la mejor coordinación posible de los instrumentos de que dispone la OSCE.

El documento de referencia que otorga a la OSCE el mandato de actuar con amplitud para contrarrestar las amenazas transnacionales es la *Estrategia de Maastricht frente a las Amenazas contra la Seguridad y la Estabilidad en el siglo XXI*, acordada por los Estados participantes en 2003. La Estrategia aclara el marco político y conceptual para la aplicación de un enfoque multidimensional a largo plazo. Desde su adopción, la OSCE ha ido avanzando en su programa en diversos frentes.

Desde su creación, la UAT ha promovido la ratificación y la aplicación de instrumentos universales de lucha contra el terrorismo y ha mejorado la seguridad de los documentos de viaje. En 2004 amplió su labor incluyendo la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas y mejorando la seguridad de los contenedores. En 2005 empezó a ocuparse de mejorar la cooperación jurídica internacional en asuntos penales y de apoyar al OIEA en cuestiones relativas a la seguridad de las fuentes radiactivas. Desde 2007 ha estado fomentando las asociaciones entre el sector público y el sector privado para combatir el terrorismo, protegiendo las infraestructuras energéticas

críticas de los ataques terroristas y haciendo frente al extremismo violento que conduce al terrorismo.

En la lucha contra las amenazas transnacionales, las fronteras adquieren un nuevo significado. Se convierten en instrumentos que dos Estados pueden utilizar de forma cooperativa para desbaratar el tráfico ilícito de armas o de personas, en aras de una mayor seguridad para toda la región. La OSCE ha estado respaldando el *Proceso fronterizo de Ohrid* desde 2003 hasta 2008 en el marco del *Programa de cooperación transfronteriza para Europa sudoriental*. Se ha creado un equipo fronterizo en el Centro para la Prevención de Conflictos, que se encarga de asesorar al Secretario General y de prestar asistencia a las operaciones sobre el terreno para fomentar su capacidad y mejorar su formación en materia de seguridad y gestión fronterizas, en consonancia con lo establecido en el *Concepto sobre Gestión y Seguridad de Fronteras*, adoptado en el Consejo ministerial de Liubliana en 2005.

Tras una decisión adoptada en el Consejo Ministerial de 2006 para mejorar la coordinación de las actividades de lucha contra la delincuencia organizada, el Secretario General creó un equipo de tareas en la Secretaría, cuyo principal punto de contacto era la Unidad de asuntos policiales de carácter estratégico. Dicha Unidad ha creado el Sistema de Información Policial en línea (POLIS), que facilita el acceso a informes, legislación y capacitación en materia de delincuencia organizada. La Oficina de la Representante Especial de la OSCE y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas promueve mecanismos de cooperación multilateral y de coordinación nacional, y ha preparado un análisis del modelo empresarial de la trata de personas. La Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE participa en programas de lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero.

Las amenazas transnacionales evolucionan con rapidez. Los delitos cometidos en el ciberespacio están aumentando y pueden ser un peligro devastador para los Estados participantes. Un taller de la OSCE, organizado en Viena en marzo de 2009, recomendó que la OSCE diera una amplia respuesta a la amenaza de los ciberdelitos.

Otro nuevo campo de actuación para la OSCE es la lucha contra el terrorismo nuclear, basada en la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de armas de destrucción masiva. Muchos Estados participantes han hecho hincapié en la necesidad de incrementar las actividades de la Organización en esa esfera.

Contrarrestar las amenazas transnacionales significa también traspasar las fronteras del área de la OSCE. La insurgencia armada y las penurias económicas de Afganistán, Socio de la OSCE para la Cooperación desde 2003, han convertido a ese país en una fuente de inestabilidad para toda la región de la OSCE. Desde 2007, la OSCE ha intensificado su compromiso con Afganistán, especialmente mediante actividades de capacitación para funcionarios de aduanas y guardias fronterizos.

Las amenazas transnacionales son un enemigo formidable para la OSCE. Sus perpetradores son escurridizos, tecnológicamente inteligentes, bien organizados y con poder económico. Pero hay un aspecto esperanzador, dado que la delincuencia transnacional afecta por igual a todos los Estados participantes, es probable que se pueda llegar a un consenso sobre las medidas que hay que adoptar para combatirla. Cooperar para aprovechar al máximo las defensas de la OSCE se está convirtiendo cada vez más en una cuestión no de voluntad política sino de necesidad.



ENTREVISTA CON MARIA GRAZIA GIAMMARINARO, REPRESENTANTE ESPECIAL DE LA OSCE Y COORDINADORA PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

La trata sigue siendo un delito de bajo riesgo

Maria Grazia Giammarinaro tomó posesión del cargo de Representante Especial de la OSCE y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas en marzo de 2010. En la presente entrevista habla de su labor con el Portavoz Adjunto de la OSCE, Frane Maroevic.

Frane Maroevic: ¿Cómo empezó su participación en la lucha contra la trata de personas?

Maria Grazia Giammarinaro: Empecé a participar en esa labor en 1997, cuando era asesora jurídica del Ministerio de Igualdad de Oportunidades de Italia y Jefa de la oficina legislativa. En aquel momento, la trata empezaba a ser motivo de inquietud para el Gobierno, especialmente en la esfera de la explotación sexual, por lo que redactamos una nueva ley sobre la trata, centrada en los derechos humanos, que aún sigue vigente y funcionando en la actualidad.

La mayoría de las personas asocia la trata con la explotación sexual. ¿Qué otras formas de explotación existen?

Una de mis prioridades es mejorar la concienciación sobre que, actualmente, la finalidad de la trata no es únicamente la explotación sexual sino, muy a menudo, la explotación laboral. Lamentablemente, ese es un aspecto de la trata que cada vez es más frecuente. Hay otras muchas formas de explotación y quisiera mencionar una de las más graves, la mendicidad forzada, que afecta masivamente a los niños.

La explotación de las personas no es un fenómeno nuevo. A menudo se hace referencia a la trata como “la esclavitud moderna”. ¿Cuales son las novedades acerca de ese problema en particular?

Le llamamos la esclavitud moderna porque las personas suelen verse atrapadas en una red de múltiples dependencias y eso es algo nuevo. Cuando empleamos el término esclavitud pensamos en la esclavitud histórica, personas encadenadas o

encerradas, completamente privadas de libertad de movimiento. Ésa no es necesariamente una característica de la esclavitud moderna; las víctimas de la trata no siempre están encerradas en un apartamento, en un lugar de trabajo o en un burdel. Los traficantes se aprovechan de su vulnerabilidad social. Esas personas están socialmente aisladas y no suelen hablar el idioma del país donde residen. No son capaces de pedir ayuda, no conocen sus derechos y no saben en quién confiar ni donde han de informar acerca del maltrato que sufren. Esa dependencia desemboca en una situación en la que la persona piensa que no tiene otra alternativa más que someterse a la explotación. Son medios nuevos y más sutiles de sojuzgar a las personas y de explotarlas.

Usted ha mencionado que éste es un problema a escala masiva ¿Cuales son las estimaciones en cuanto al número de personas afectadas?

A nivel mundial, al menos 2,5 millones de personas son víctimas de la trata. Esa es la cifra más fidedigna, aunque más conservadora, facilitada por la OIT. Puesto que los principales países de destino pertenecen a la región de la OSCE, un número importante de víctimas están en esa región.

¿Cuales son las formas más eficaces de combatir ese fenómeno, la prevención, unos controles fronterizos más estrictos o unas fuerzas policiales más rigurosas?

Un fenómeno tan complejo requiere una respuesta compleja. Hay dos aspectos importantes que quiero subrayar. Uno es la

protección de las víctimas, que incluye la prevención de la trata y la protección de las posibles víctimas; y otro la asistencia y el apoyo a dichas víctimas. No se trata sólo de una cuestión de derechos humanos, en el segundo aspecto, la justicia penal ha demostrado ser muy efectiva. Cuando a las víctimas se las tranquiliza acerca de su situación, de su estatus de residencia y de la posibilidad de tener otras alternativas para su vida, suelen mostrarse muy deseosas de cooperar con las fuerzas del orden y con las autoridades judiciales.

La OSCE considera la trata de seres humanos como una amenaza transnacional. ¿Los elementos delictivos que intervienen en la trata lo hacen también en otros delitos?

Por supuesto, la trata está dirigida en su mayor parte por grupos delictivos organizados. No siempre ocurre así porque hay otras formas de trata, como la servidumbre doméstica, en la que participan personas privadas. Sin embargo, la trata a escala masiva la practican grupos delictivos que captan a las personas para explotarlas. No siempre es la misma organización la que dirige todo el ciclo de la trata; a menudo suelen ser distintos grupos, conectados entre sí, los que se ocupan de las diversas fases.

Lo que importa es ser conscientes de que esos grupos delictivos están haciéndose cada vez más fuertes y más poderosos, e incluso están adquiriendo influencia política mediante un negocio que es muy lucrativo. Tenemos indicios de que la trata se está convirtiendo en una fuente inagotable de beneficios, que se reinvierten en otras actividades delictivas como las armas y las drogas. Así pues, hay que pensar en la trata como algo que entorpece el funcionamiento de la economía y las instituciones democráticas. Ese aspecto es nuevo y no hay que subestimarlos.

¿Se considera tan grave la trata de seres humanos como algunos de los delitos que usted ha mencionado, por ejemplo el contrabando de armas y drogas?

Lamentablemente, el nivel de concienciación con respecto a la trata no es el mismo que con respecto a otras formas de delincuencia organizada, como por ejemplo el tráfico de drogas. La trata sigue siendo un delito de bajo riesgo. Es un negocio que genera grandes beneficios y por lo tanto es floreciente. Esa es la triste realidad con la que nos enfrentamos cada día. Hemos de ser más eficaces a la hora de combatir ese delito.

Actualmente, la mayoría de los Estados participantes de la OSCE reconocen la importancia de la trata de seres humanos y muchos de ellos han implantado nuevas leyes, planes de acción y mecanismos nacionales de coordinación. Nos enfrentamos al reto de hacer que las leyes y la maquinaria de lucha contra la trata, establecidas hace algunos años, trabajen con más eficacia y a mucha mayor escala.

¿Qué papel desempeñan las organizaciones internacionales en la lucha contra la trata y cuál es la contribución de la OSCE en esa esfera?

Las organizaciones internacionales desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la lucha contra la trata de seres humanos. Considero que la mejora de la cooperación ha sido uno de los logros de mis primeros seis meses en el cargo. Cooperamos muy estrechamente con las Naciones Unidas y recientemente tomé la palabra en la Asamblea General. También tenemos mucha relación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y con otros organismos de las Naciones Unidas como el UNICEF. La OSCE también es miembro del Comité de Dirección de la Iniciativa Global de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas. Cooperamos estrechamente con el Consejo de Europa, intercambiando ideas e información con su Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA).

A nivel interno, también mantenemos una estrecha cooperación

con todas las estructuras de la OSCE, en particular con la Unidad de asuntos policiales de carácter estratégico, facilitando regularmente capacitación para los miembros de las fuerzas de seguridad (recientemente en Dushanbe). Estamos preparando un seminario conjunto con el Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE sobre la trata y el blanqueo de dinero, que es un sector importante que queremos explorar más a fondo. También estamos trabajando con la OIDDH para ayudar a las víctimas que regresan a tener acceso a los recursos, especialmente a las compensaciones, y al final de octubre organizamos una importante reunión regional de coordinadores nacionales de Europa Oriental y el Cáucaso meridional, intensificando así nuestra cooperación con las operaciones sobre el terreno.

Cuando habla acerca de planes de acción y coordinación, suele ser difícil entender cómo dichas actividades pueden mejorar las vidas de las personas amenazadas.

Los planes de acción desempeñan una función esencial velando por que todos los organismos competentes, ministerios y entes sociales participen en la lucha contra la trata. Para que esa lucha tenga éxito es necesario adoptar un enfoque multidisciplinar y multiorganismos. Hemos de considerar que, a nivel gubernamental, no es una cuestión que atañe sólo a los ministerios del interior, sino también a los de sanidad, justicia y trabajo; al tratarse de una cuestión de género, todas esas instituciones deben intervenir de forma cooperativa y coordinada. Un plan de acción vela por que haya una visión y una racionalidad en la actuación de todos esos entes, que normalmente no estarían coordinados. Un plan de acción identifica quién hace las cosas y en qué marco, lo que también significa que las medidas serán perceptibles. Un plan de acción permite la participación estratégica de ONG y actores sociales base, que desempeñan una función crucial y pionera en la lucha contra la trata, y eso tiene una repercusión directa y positiva en las vidas reales de las víctimas.

¿Qué planes tiene para la Oficina de la Representante Especial de la OSCE y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas?

Queremos centrarnos más en la prevención de la trata. Por ejemplo, es importante establecer sistemas de protección infantil que lleguen a cada niño que está en peligro, como por ejemplo los niños no acompañados, los niños aislados y los solicitantes de asilo. También queremos promover una responsabilidad social cooperativa en la que cada empresa sea responsable de lo que ocurre en su cadena de suministro, ya que la explotación tiene lugar muy a menudo a nivel de subcontratación.

Nuestra segunda prioridad es mejorar la respuesta de la justicia penal, utilizando para ello técnicas de investigación más sofisticadas, como por ejemplo las investigaciones financieras, que normalmente no se utilizan en casos de trata y que son esenciales para identificar los vínculos entre los grupos delictivos y el subsiguiente blanqueo de dinero.

Y en tercer lugar, puesto que la trata de seres humanos es una forma de esclavitud moderna y una de las más flagrantes violaciones de los derechos fundamentales, tenemos previsto seguir fortaleciendo la protección de los derechos de las víctimas, promoviendo la identificación y la asistencia adecuadas de toda presunta víctima y respaldando su acceso a la justicia, en particular a las compensaciones, y la inclusión social de las víctimas de la trata, como resultado final del proceso de rehabilitación.

Una solución multilateral para el flujo de drogas ilícitas

por Sandeep Chawla



La lucha contra la amenaza de las drogas ilícitas constituye la esencia de la labor de mi organización, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Quiero poner de relieve algunas cuestiones que son motivo de inquietud y algunas importantes esferas de cooperación entre la ONUDD y la OSCE.

La producción de opio en Afganistán ha ido disminuyendo en los últimos años y, debido a una plaga que ha afectado a la cosecha de opio, este año se ha registrado una nueva disminución. En 2009 la producción total fue de 6.900 toneladas, lo que supera con creces la demanda global, que es de unas 5.000 toneladas. Eso significa que hay un excedente que no está contabilizado y que probablemente se está acumulando en forma de existencias almacenadas.

En 2008 los agricultores de Afganistán ganaron algo menos de 438 millones de euros- un poco menos de 500 millones. En las zonas fronterizas el precio se multiplica por cinco o por seis, hasta alcanzar un valor de 2.500 millones. El valor total de los opiáceos afganos es de 55.000 millones. Le ruego que considere esas tres cifras. El precio final del opio es cien veces superior a lo que percibe un agricultor afgano. ¿Dónde va todo ese dinero? Ni va a los agricultores, ni se acumula en Afganistán. Va a las manos de grupos delictivos y de traficantes que transportan la droga desde la frontera a los principales mercados, donde quiera que estén, ya sea en Rusia o en Europa Occidental. Se trata de una amenaza transnacional que precisa una solución multilateral. Las zonas donde los controles fronterizos son menos estrictos y el Estado de derecho es limitado tienen muchas posibilidades de convertirse en refugios seguros para el tráfico.

Las dos rutas principales para el tráfico de drogas procedentes de Afganistán son la ruta de los Balcanes- hacia el exterior y hacia el oeste- y la ruta septentrional a través de Asia Central. Ese problema de vulnerabilidad es el que las soluciones multilaterales pueden ayudar a resolver.

Lamentablemente, las incautaciones de opiáceos y heroína son muy pequeñas en las zonas próximas a las áreas de producción de Afganistán: 66 toneladas en 2008 (un uno por ciento del total); el cinco por ciento en todos los países vecinos de Asia Central. Eso nos indica que hay que tratar de mejorar la aplicación de la ley en esas zonas. También nos indica algo más que quiero subrayar. Tenemos tendencia a olvidar que la aplicación de la ley no es la única solución. Las drogas son una amenaza para la salud de las personas que las consumen y hay que hacer lo posible para evitar que sus consecuencias dañinas se propaguen en la sociedad:

facilitar sistemas de tratamiento, equilibrar la aplicación de la ley con las estrategias de reducción de la demanda.

Además, está el problema de los precursores, que a veces nos recuerda el símil de la aguja en el pajar. Un lote de productos químicos fabricados para el uso industrial, de los cuales una pequeña fracción se emplea para la fabricación o la extracción de drogas ilícitas. Esos productos químicos se denominan precursores. Pero no se puede pretender controlar toda la industria química sólo por que nos interese una pequeña parte de ella. Lo que hay que hacer es fijar la atención en algunos productos químicos específicos y considerar el mercado total. El anhídrido acético, el principal precursor para la fabricación de heroína, no se produce en Afganistán aunque entra en el país en grandes cantidades. En este caso es muy sencillo definir el problema y hay que hacer todo lo posible por controlarlo. Es una oportunidad para entorpecer el funcionamiento de la industria de producción de drogas ilícitas.

Otros problemas son, por supuesto, la inestabilidad política, la guerra civil, el terrorismo y la financiación de los movimientos políticos terroristas. No descubro nada nuevo si digo que el tráfico de drogas y la inestabilidad política son como el pez y el agua. El uno precisa del otro. Es una relación simbiótica. Los problemas internos de Afganistán y el que haya padecido una guerra civil durante muchos años están directamente relacionados con el hecho de que sea el mayor productor de opio del mundo. Esa inestabilidad tiende a propagarse en círculos concéntricos. Nuestra capacidad para poner fin a esa situación depende de la forma en que podamos hacer funcionar el Estado de derecho en las zonas circundantes. Ése es un sector en el que la OSCE y la ONUDD pueden mancomunar esfuerzos.

Otra esfera en la que la ONUDD y la OSCE pueden cooperar, en estrecha consulta con los Gobiernos de los cinco países de Asia Central, es el fomento de la colaboración para reducir la demanda de drogas y hacer cumplir la ley. El pasado mes de julio, ambas organizaciones patrocinaron conjuntamente en Astana un seminario regional sobre cooperación internacional en asuntos penales- con el fin de facilitar el fomento de capacidades de los sistemas nacionales de justicia penal.

También colaboramos con la OSCE en el control de fronteras. Debido a que el Estado de derecho en Afganistán es limitado, la inestabilidad tiende a propagarse. Aproximadamente una cuarta parte de la producción de opio afgana, 100 toneladas, atraviesa cada año Asia Central para llegar a los mercados de Rusia y Europa Occidental. Afganistán tiene tres fronteras septentrionales, con Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán, en las que hay fuertes vínculos étnicos y culturales. Cuando existen vínculos étnicos, nacionales o tribales en las fronteras, una de las cosas que puede suceder es que las redes delictivas se propaguen. La gente ha viajado durante mucho tiempo a través de las fronteras entre Afganistán y algunos estados de Asia Central, particularmente Tayikistán. Muchos ciudadanos de Tayikistán se han desplazado hacia el norte a las ciudades de Rusia Occidental. Mediante esa diáspora, el tráfico de drogas

puede funcionar con mucha más facilidad. Esa situación no es algo sorprendente, en la historia moderna se repite una y otra vez, pero hay que prestarle atención, no sólo al tráfico de drogas y a otros tipos de tráfico sino también a las diversas formas de extremismo político.

El Centro de Coordinación e Información Regional de Asia Central (CARRICC) ha sido un proyecto insignia. Quiero expresar mi gratitud a Kazajstán por haber acogido el centro en Alma-Ata. También quiero dar las gracias a los países firmantes y animo a cada uno de los Estados participantes de la OSCE a que proporcionen oficiales de enlace en régimen de adscripción para que el centro pueda comenzar a ocuparse de la cooperación transfronteriza y a facilitar información estratégica, que es para lo que ha sido creado.

Colaboraremos con la OSCE en la esfera de la delincuencia organizada. Hemos contribuido a la elaboración de un conjunto de instrumentos de evaluación de la justicia penal. Acabamos de publicar el primer análisis de la amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional: *La globalización del delito: una evaluación de la amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional*. Recomiendo esa publicación a los lectores que quieran tener una visión global del tema.

En la esfera de prevención del terrorismo, colaboramos con la OSCE en la iniciativa de la ONUDD sobre la seguridad de los contenedores en los litorales del Mar Negro y del Mar Caspio. Hemos de seguir ocupándonos del cibercrimen, una amenaza emergente. Acogemos con satisfacción la participación de la OSCE en la Iniciativa del Pacto de París contra el problema de la droga.

Para finalizar, quiero mencionar un punto obvio en el que merece la pena insistir. A veces nos preocupa a todos que el hecho de compartir información y de coordinar esfuerzos comprometa la soberanía de los países. Al pensar así, olvidamos que si toleramos una situación en la que los delincuentes pueden cruzar libremente las fronteras, ya estamos comprometiendo nuestra soberanía. Hemos de establecer la necesidad de contar con sistemas multilaterales para hacer frente a problemas internacionales como el tráfico, la producción y el consumo ilícito de drogas. El intercambio de información a través de las fronteras fortalece la soberanía en lugar de debilitarla. Hagamos todo lo posible para velar por la continuidad de los acuerdos de cooperación y por el fortalecimiento del sistema multilateral.

Sandeep Chawla es Director de la División de Políticas y Asuntos Públicos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con sede en Viena. El presente artículo está basado en una ponencia que presentó en la Conferencia de la OSCE sobre la lucha contra la amenaza de las drogas ilícitas y el fortalecimiento del control de los precursores químicos, que tuvo lugar en Viena los días 8 y 9 de julio de 2010.



Compromiso de la OSCE con el Afganistán

El Afganistán ha sido Socio para la cooperación de la OSCE desde 2003. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) ha enviado equipos de apoyo electoral para ayudar a organizar elecciones en el Afganistán desde 2004.

En el Consejo Ministerial de la OSCE celebrado en Madrid en 2007, los Ministros de Asuntos Exteriores adoptaron una decisión sobre el compromiso de la OSCE con el Afganistán, en la que se encomendaba al Secretario General que elaborara un programa de asistencia de la OSCE al Afganistán. Los proyectos, que fueron preparados posteriormente por la Secretaría y financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios, se centraron principalmente en fortalecer las fronteras entre los Estados participantes de Asia Central y el Afganistán, la capacitación de guardias fronterizos, funcionarios de lucha contra el narcotráfico y funcionarios de aduanas afganos y facilitar la cooperación y la creación de redes transfronterizas.

También en 2007, el Consejo Permanente estableció un Fondo de Asociación para patrocinar la participación de los Socios para la cooperación, entre ellos el Afganistán, en las actividades de la OSCE.

Este mercado comercial transfronterizo, situado en el paso fronterizo de Khorog (Tayikistán), hace posible que los empresarios de Afganistán atraviesen el río una vez por semana para vender sus mercancías a sus vecinos tayikos. Los proyectos de la OSCE han impartido en 2010 cursos de capacitación a agentes de aduana tanto de Tayikistán como de Afganistán en Khorog, y financian una oficina en este mercado desde 2007 a fin de fomentar el comercio transfronterizo. La oficina facilita a los afganos información sobre los aranceles y los mercados y brinda cursos de formación empresarial a vendedores a ambos lados de la frontera. (OSCE/Jon Trumble)

La sostenibilidad es nuestro lema: Capacitación de aduaneros kirguises y afganos en Bishkek

por Edwige Presle-Weiss

Desde hace poco más de un año, nuestro equipo de siete personas del Centro de la OSCE en Bishkek ha trabajado diariamente en la creación del Servicio Estatal de Aduanas de Kirguistán. En colaboración con el jefe del centro de capacitación del Servicio de Aduanas y los ocho capacitadores permanentes nombrados en febrero, ejecutamos el Proyecto de Desarrollo de la Capacitación Aduanera, cuyo objetivo es desarrollar los medios de capacitación del Servicio.

Comenzamos nuestra labor el pasado otoño, realizando una evaluación en todo el país de las necesidades de capacitación más apremiantes de la administración aduanera kirguisa, que sirvió de base para el programa de estudios de nivel de ingreso que hemos preparado este año. El 70% del programa de estudios se ocupa de la recaudación de derechos de aduana y los procedimientos conexos y el otro 30% de la lucha contra el contrabando. Los instructores recientemente capacitados prepararon 68 ponencias – 200 horas de lecciones teóricas – bajo la estrecha supervisión de los asesores de capacitación de la OSCE, teniendo en cuenta las normas y las mejores prácticas internacionales. Creo que este método de desarrollar el programa de estudios, estructurado alrededor de planes de lecciones y en el que se utiliza una amplia gama de materiales docentes, como presentaciones de Power-Point y ejercicios prácticos, contribuye a una experiencia de aprendizaje excelente.

Es importante subrayar que los miembros del equipo de la OSCE asesoramos, instruimos y capacitamos a los capacitadores, pero no les redactamos ni preparamos los cursos. La "sostenibilidad del plan de capacitación" es una frase fundamental que tenemos presente cada día en nuestra labor conjunta con el Servicio de Aduanas.

La capacitación propiamente dicha dio comienzo en junio. Los capacitadores impartieron cursos de capacitación avanzados y especializados en Bishkek y en las regiones, ocupándose de los procedimientos, por ejemplo, los distintos regímenes aduaneros, el documento de tránsito aduanero denominado "cuaderno TIR" y sistemas automatizados de registro de aduanas, así como aptitudes profesionales para luchar contra el contrabando: cómo tramitar documentos en casos de violación de las reglas aduaneras y como utilizar el instrumental de inspección del equipo de represión del contrabando (CT-30).



Reunión dedicada a actividades de formación aduanera. De izquierda a derecha: Mohammad Farhad Ahmadzai, instructor aduanero afgano, Meerim Abdukadyrova, Jefe del Centro de formación aduanera del Servicio Estatal de Aduanas de Kirguistán, Edwige Presle-Weiss, gestora de proyectos aduaneros de la OSCE, Aimal Omari, instructor aduanero afgano.(OSCE)

Varios agentes de aduana de Afganistán y un instructor aduanero kirguís exhiben un alijo de "droga falsa" hallado durante una sesión práctica de entrenamiento dedicada al registro de vehículos. (OSCE)



También dirigieron cursos de nivel de ingreso de cuatro semanas. En septiembre, por primera vez, este curso lo impartieron exclusivamente los miembros del equipo de capacitadores que habíamos adiestrado los asesores de la OSCE. Se celebró en Bishkek para todos los funcionarios de aduanas recientemente contratados en el país, 42 en total. La experiencia fue muy positiva por lo que se refiere a la armonización, la normalización y la igualdad de la capacitación. También fue muy estimulante. Una vez terminadas las sesiones, todos los participantes tuvieron que hacer un examen escrito y responder a las preguntas formuladas por una comisión dirigida por el Presidente del Servicio Estatal de Aduanas. Para los capacitadores, constituyó una buena oportunidad para evaluar las dificultades experimentadas y señalar las mejoras necesarias.

Otro objetivo importante del proyecto es ofrecer capacitación a funcionarios de aduana afganos. Se trata de una de las actividades que lleva a cabo la OSCE atendiendo a la Decisión del Consejo Ministerial de Madrid de 2007 de aumentar el compromiso con el Afganistán. El primero de esos cursos para funcionarios afganos, que también fue impartido por funcionarios afganos, se organizó del 12 de julio al 13 de agosto de 2010. Para el segundo curso, del 13 de octubre al 12 de noviembre, hemos aumentado el número de participantes de diez a catorce. El próximo curso, para 20 funcionarios de aduanas, está previsto para enero. Este proyecto ofrece oportunidades periódicas de capacitación para los funcionarios de aduanas que no han asistido al curso de la Academia Nacional de Aduanas del Afganistán, que tiene un programa de estudios similar.

Edwige Presle-Weiss es la Administradora del Proyecto para el Proyecto de Desarrollo de la Capacitación Aduanera del Centro de la OSCE en Bishkek.



Un capacitador aduanero afgano en Bishkek

por Mohammad Farhad Ahmadzai

En 2010, mi colega Aimal Omari y yo vinimos a Bishkek en dos ocasiones para impartir capacitación aduanera de nivel de ingreso como parte de un programa de capacitación conjunto para funcionarios de aduanas kirguises y afganos organizado por el Centro de la OSCE en Bishkek y el Servicio Estatal de Aduanas de Kirguistán. Aimal y yo somos capacitadores en la Academia Nacional de Aduanas

del Afganistán en Kabul.

En Bishkek, preparamos e impartimos un curso de capacitación de nivel de ingreso de cinco semanas a funcionarios de aduanas del Afganistán que desempeñan diversas funciones en nuestros cruces fronterizos con el Pakistán, Uzbekistán, Tayikistán, el Irán, en los aeropuertos y en nuestra sede. El curso continuará el año que viene con carácter periódico.

El curso que impartimos perfecciona las aptitudes profesionales para frenar el movimiento transfronterizo ilegal de mercancías, servicios y personas y facilitar al mismo tiempo la circulación y el comercio legales. El programa de estudios se preparó en colaboración con la Academia Nacional de Aduanas del Afganistán. Hemos adaptado el programa de estudios para que cumpla las normas internacionales y tenemos en cuenta las mejores prácticas; asimismo hemos preparado lecciones sobre ética y buena gobernanza.

Tanto mi colega como yo impartimos cursos, pero quiero subrayar que el 40% del plan de estudios es impartido por capacitadores aduaneros kirguises. La perspectiva que ofrecen amplía nuestros conocimientos de cuestiones de Asia Central. Por ejemplo, deseo mencionar las ponencias relativas a gestión fronteriza o cuestiones multilaterales.

El curso brinda una oportunidad inestimable para que los funcionarios de aduanas kirguises y afganos intercambien experiencias. Naturalmente, el idioma es un obstáculo, pero en los cursos conjuntos trabajamos con un intérprete. Y todos hablamos el mismo idioma "aduanero".

Quiero subrayar que las condiciones de capacitación en Bishkek son muy buenas. El Servicio Estatal de Aduanas de Kirguistán facilita un auditorio en la Jefatura de Aduanas. Los cursillistas también pueden visitar con facilidad algunos puntos de control aduanero fronterizos, como el aeropuerto, el cruce fronterizo con Kazajistán y el puesto aduanero de ferrocarriles, en los que se realizan ejercicios prácticos de inspección. Además, el alojamiento en cómodos apartamentos y la ciudad verde de Bishkek nos ofrecen a los capacitadores buenas condiciones para preparar las lecciones, y a los participantes para que se concentren en los cursos.

Creo que esta actividad es un importante elemento de creación de capacidad y un instrumento de desarrollo para el Afganistán. Gracias al proyecto de la OSCE, podemos adquirir experiencia en la docencia y llegar a ser instructores de los capacitadores. Todos los cursillistas están de acuerdo en que este curso de nivel de ingreso es una excelente oportunidad para ampliar sus conocimientos y aptitudes, entender el amplio alcance de las actividades de los funcionarios de aduanas y fomentar sus carreras.

Mohammad Farhad Ahmadzai es capacitador en la Academia Nacional de Aduanas del Afganistán en Kabul.

Capacitación aduanera conjunta en Turkmenistán

En 2009, el Centro de la OSCE en Ashgabat ejecutó dos proyectos conjuntos de capacitación aduanera con cargo a recursos extrapresupuestarios para funcionarios de los servicios aduaneros y de control fronterizo de Turkmenistán y el Afganistán. Funcionarios turcomanos de aduanas, que habían recibido formación durante dos meses como instructores de sus compatriotas, realizaron el proyecto tras desplazarse a Atamyrat, en el sureste de Turkmenistán, e impartir un curso de capacitación de una semana para un grupo de ocho aduaneros afganos. La capacitación se centró en la gestión de riesgos, las tendencias actuales, los procedimientos en cruces fronterizos y la evolución futura de la facilitación aduanera del comercio. El proyecto fue financiado por Noruega.

El segundo proyecto, financiado por el Japón,

tuvo lugar en la frontera entre Turkmenistán y el Afganistán. Dos grupos de guardias fronterizos turcomanos y un grupo de policías de fronteras afganos recibieron capacitación en actividades sobre el terreno destinada a fortalecer la capacidad en las fronteras verdes entre puntos fronterizos de cruce. Viviendo juntos en el desierto, los funcionarios aprendieron a conducir pequeños vehículos todoterreno, manejar equipo especial de vigilancia, prestar primeros auxilios, utilizar mapas para planificar patrullas y mejorar las comunicaciones en la esfera técnica del patrullaje fronterizo.

Se trató de los primeros proyectos fronterizos de la OSCE que se ejecutaron en apoyo de la decisión del Consejo Ministerial sobre el compromiso con el Afganistán.



Dos agentes de aduana afganos (vestidos de uniforme) hablan con sus homólogos de Turkmenistán en Atamyrat (Turkmenistán) (OSCE/Jon Trumble)

Compromiso con el Afganistán en Tayikistán

La Oficina de la OSCE en Tayikistán empezó a ejecutar una serie de proyectos relacionados con el Afganistán a finales de 2008. Añadió un elemento para la capacitación de funcionarios de aduanas afganos a su proyecto de prestar asistencia aduanera y construir un terminal aduanero moderno en las afueras de la pequeña ciudad de Murgab, en el distrito de Gorno-Badkhsan de Tayikistán, situado en la meseta del Pamir. El proyecto extrapresupuestario, que tiene un costo estimado de 1 millón de euros, está financiado por el Japón, con contribuciones de Bélgica y Alemania. Se impartió capacitación a los aduaneros afganos en evaluación de riesgos y la detección del movimiento ilegal de mercancías, incluidos los precursores químicos, durante la primavera de 2010 en Dushanbe.

Unos meses antes, en octubre de 2009, un primer contingente formado por una docena de comandantes de destacamentos de la policía fronteriza afgana acudió a Tayikistán para tomar parte en un curso práctico destinado a reanimar los mecanismos de los delegados fronterizos. Se trata de mecanismos que se establecieron entre la Unión Soviética y el Afganistán en 1958 y han estado suspendidos desde 1991. El curso práctico sobre cooperación transfronteriza, que se organiza en el marco del presupuesto unificado de la Oficina en Tayikistán, se repitió en 2010 y se celebrará nuevamente en 2011, realizando en cada ocasión más progresos para restablecer los mecanismos de cooperación.

La Oficina en Tayikistán ha trabajado también con la Unidad de Asuntos Policiales Estratégicos de la Secretaría para capacitar a funcionarios



Imagen de Afganistán vista desde Khorog (Tayikistán). Fotografía tomada durante la fase de evaluación del proyecto de asistencia aduanera de la Oficina en Tayikistán. (OSCE/Jon Trumble)

fronterizos afganos en materia de lucha contra el narcotráfico y con la Unidad de Acción contra el Terrorismo para capacitar a funcionarios afganos en el reconocimiento de documentos falsos en la Escuela para Personal de Gestión Fronteriza de la OSCE en Dushanbe.

Actualmente va a lanzar dos proyectos extrapresupuestarios: preparar la capacitación de funcionarios de enlace de la policía de fronteras afgana, y capacitar a especialistas en fronteras verdes de la policía de fronteras afgana conjuntamente con sus homólogos tayikos en su centro de capacitación reformado en Gissar.

Escuela para Personal de Gestión Fronteriza

La Escuela para Personal de Gestión fronteriza con sede en Dushanbe fue concebida desde un principio como una institución que invitaría a participar a los funcionarios fronterizos afganos.

Desde su puesta en marcha en mayo de 2009, ha organizado 11 actos de capacitación y ha recibido a 241 participantes de 19 Estados participantes en la OSCE y Socios para la cooperación, incluido el Afganistán. Hasta ahora, 60 funcionarios afganos de la Policía de Fronteras y el Servicio de Aduanas del Afganistán han participado en seminarios sobre control fronterizo, detección de documentos de viaje falsificados, elaboración de perfiles de viajeros, cooperación internacional, análisis de riesgos y capacitación en materia de precursores químicos de drogas ilícitas. Los colegas afganos han manifestado su gran satisfacción con estos seminarios y se sienten acogidos en Dushanbe, pues comparten un idioma y una cultura similares con sus vecinos tayikos.



Seminario sobre controles fronterizos, detección de documentación de viaje falsa y elaboración de perfiles de pasajeros, primer curso organizado por el Concepto de la OSCE de gestión y seguridad de fronteras exclusivamente para participantes afganos, 5 a 9 de julio de 2010 (OSCE/Asror Bobojonov)

Colaboración con el Afganistán para combatir el terrorismo

La Unidad de Acción contra el Terrorismo de la OSCE otorga gran importancia a la colaboración con el Afganistán para atender a las preocupaciones sobre la seguridad transnacional. En 2010, facilitó la participación de representantes afganos en el *Curso práctico sobre los instrumentos jurídicos universales contra el terrorismo de 2005 y la aplicación de sus disposiciones en la legislación nacional*, celebrado en Viena los días 29 y 30 de abril, el *Curso práctico de la OSCE sobre la promoción de la guía de llave pública de la OACI*, celebrado en Viena los días 27 y 28 de mayo, y en la *Conferencia de Expertos sobre estrategias fructíferas, políticas eficaces y prácticas óptimas para prevenir el terrorismo*, celebrada en Astana los días 14 y 15 de octubre.

Organizó capacitación para 20 funcionarios de control de fronteras afganos en la Escuela para Personal de Gestión Fronteriza en Dushanbe (Tayikistán), del 27 de septiembre al 8 de octubre de 2010, en coordinación con el equipo de fronteras del Centro para la Prevención de Conflictos. El curso, dirigido por asesores del Ministerio Federal del Interior austriaco, transmitió a los participantes los conocimientos especializados necesarios para detectar documentos falsificados y para dar a conocer a otros colegas esas aptitudes. Antes de recibir capacitación en Dushanbe, los participantes asistieron a un curso preparatorio en Kabul dirigido por la Misión de Policía de la Unión Europea en el Afganistán y el Equipo del Proyecto de Policía de Alemania. Se trató del 15º curso de capacitación de este tipo realizado en la región de la OSCE desde septiembre de 2007 como parte del programa de seguridad de los documentos de viaje de la Unidad de Acción contra el Terrorismo.

Capacitación de la policía nacional afgana en la lucha contra el narcotráfico

La Unidad de Asuntos Policiales Estratégicos ha venido realizando actividades de capacitación en materia de lucha contra el narcotráfico para la policía afgana en Domodedovo (Federación de Rusia), en estrecha cooperación con el Centro Internacional de Lucha contra la Droga de la Academia Superior de Policía de Rusia, desde noviembre de 2007. Hasta ahora se ha impartido capacitación a 33 policías afganos, la última vez en marzo de 2010.

En febrero y marzo de 2010, en la Academia de Policía del Organismo de Fiscalización de Drogas en Dushanbe (Tayikistán), la Unidad de Asuntos Policiales Estratégicos organizó dos cursos simultáneos sobre la lucha contra el narcotráfico para 35 policías afganos, en estrecha cooperación con la Oficina de la OSCE en Tayikistán, el Ministerio del Interior tayiko y el Organismo de Fiscalización de

Drogas de Tayikistán. Los cursos fueron financiados en su integridad por el Gobierno del Japón.

En un curso de dos semanas que comenzó el 1º de noviembre en Alma-Ata, la Unidad de Asuntos Policiales Estratégicos está capacitando a 10 policías afganos en la Academia de Policía de Kazajstán para que adiestren a otros policías en la lucha contra el narcotráfico. El curso, que tiene un presupuesto de 75.000 euros, está financiado íntegramente por Kazajstán.

Otros 15 instructores policiales afganos recibirán capacitación en el marco de un proyecto extrapresupuestario financiado conjuntamente por Bélgica y Turquía en un curso de dos semanas que se celebrará en la Academia Turca Internacional contra la Droga y la Delincuencia Organizada (TADOC) en Ankara.

Apoyo electoral en el Afganistán

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE envió un equipo de apoyo electoral a las elecciones parlamentarias del 18 de septiembre de 2010 en el Afganistán, tras haberse lo encomendado el Consejo Permanente a raíz de una invitación del Ministro de Asuntos Exteriores afgano, Zalmay Rassoul. Se financió con contribuciones extrapresupuestarias de 15 Estados participantes y un Socio para la cooperación.

Los ocho expertos de seis Estados participantes en la OSCE, dirigidos por Hannah Roberts, del Reino Unido, pasaron cinco semanas en el Afganistán, del 9 de septiembre al 15 de octubre.

La OSCE ha prestado apoyo a todas las elecciones en el Afganistán desde 2004 y publicó informes en 2004, 2005 y 2009 con recomendaciones acerca de la forma de mejorar los procesos futuros. El equipo de 2010 estudió este gran volumen de recomendaciones e identificó esferas prioritarias para la futura reforma electoral. La OIDDH publicará próximamente un informe en el que abordará el marco jurídico, la protección de los derechos electorales, la

Varios miembros del Equipo de Apoyo Electoral de la OIDDH/OSCE conversan con funcionarios de un colegio electoral en Kabul. (OSCE/ODIHR)



administración de elecciones, el registro de votantes, la delimitación de distritos electorales, los partidos políticos y la observación nacional, con objeto de estimular una mayor reforma electoral en el Afganistán.

Compromiso con el Afganistán en el marco del Fondo de Asociación



Un experto tailandés muestra las actividades de un proyecto a funcionarios de Afganistán y Embajadores de la OSCE (Fundación Mae Fah Luang)

En 2010, diez funcionarios afganos, entre ellos el Ministro Adjunto del Interior encargado de la lucha contra el narcotráfico, tomaron parte en el *Curso práctico sobre la lucha contra el cultivo de cosechas ilícitas y la mejora de la gestión y la seguridad fronterizas: Tailandia como caso de estudio*, celebrado del 24 al 28 de enero de 2010 en las provincias tailandesas de Chiangmai y Chiangrai. Fueron patrocinados con contribuciones de Finlandia en el marco del Fondo de Asociación, establecido en 2007 para patrocinar la participación de los Socios para la cooperación en las actividades de la OSCE.

Las contribuciones de los Estados Unidos, también en el marco del Fondo de Asociación, permitieron que otros 14 representantes afganos asistieran a actos como la *Conferencia OSCE-Corea de 2010*, celebrada en mayo en Seúl, el *Foro Económico y Ambiental de la OSCE* en Praga, también en mayo, un seminario regional sobre servicios aduaneros y fronterizos en Almaty en julio y tres actividades de lucha contra el terrorismo [véase más arriba].

El Fondo de Asociación también financia actividades para alentar a los Socios para la cooperación a que apliquen las normas, principios y compromisos de la OSCE. Actualmente, se están traduciendo al dari y el pashtu documentos relacionados con los compromisos de la OSCE, la metodología de observación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y recomendaciones formuladas por los equipos de apoyo electoral de la OIDDH tras su despliegue en el Afganistán. Asimismo, se va a contratar a un experto para que fomente el compromiso de la OSCE con el Afganistán, elaborando entre otras cosas proyectos extrapresupuestarios específicos.

La Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina cumple 15 años: Hacia una sociedad multiétnica ejemplar

por Valerie Hopkins



La Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina es la segunda operación sobre el terreno más importante de la Organización. Fue establecida en virtud del *Acuerdo Marco General de Paz* redactado en Dayton a finales de 1995 y firmado en París en diciembre de 1995 para poner fin a casi cuatro años de conflicto.

La Misión de la OSCE es uno de los principales organismos responsables de ayudar a Bosnia y Herzegovina con la enorme tarea de reconstruirse como sociedad multiétnica y democrática. Comenzó su labor en diciembre de 1995, con el mandato específico de organizar elecciones libres e imparciales, promover la estabilización regional y garantizar la promoción y la protección de los derechos humanos. En la actualidad tiene 14 oficinas sobre el terreno y administra 12 programas temáticos.

A continuación figuran relatos personales de miembros que han servido en la Misión desde hace mucho tiempo.

La Misión recibió el mandato de organizar elecciones posconflicto en Bosnia y Herzegovina: una tarea difícil que promovió cambios muy necesarios y tuvo consecuencias importantes en el futuro de Bosnia. (OSCE)

TRABAJAR CON UN OBJETIVO COMÚN

“Tenía 18 años la primera vez que entré en el antiguo edificio de nuestra sede en el centro de Sarajevo, la guerra acabada de terminar, y me habían ofrecido un trabajo como auxiliar e intérprete en la Subcomisión Electoral de Apelaciones, el órgano judicial establecido por la Comisión Electoral Provisional de la OSCE para resolver reclamaciones electorales.

Viajé mucho con uno de los investigadores internacionales de la Subcomisión Electoral de Apelaciones por todo el país para examinar quejas relacionadas con las elecciones presentadas por partidos políticos, candidatos independientes y ciudadanos normales. La seguridad seguía siendo frágil y la línea de demarcación entre las Entidades estaba muy presente en todas partes, una presencia que era tanto física como psicológica. Recuerdo con toda claridad la subida de adrenalina que sentía cada vez que trabajábamos en un caso delicado.

En los períodos que precedieron a las elecciones e inmediatamente después de ellas tuvimos muchísimo trabajo. Mis compañeros y yo trabajábamos muchas horas, con frecuencia durante toda la noche, los fines de semana y las vacaciones, sin hacer preguntas. Todos pensábamos – y no me refiero solamente a los que trabajábamos en las elecciones, sino a toda la Misión – que hacíamos algo muy valioso, algo que impulsaría un cambio muy necesario y tendría un efecto importante en nuestras vidas futuras. Y teníamos razón.

Hoy, casi 15 años después, sigo en la OSCE. Las circunstancias han cambiado, la gente ha cambiado y los objetivos también han cambiado. Pero quiero creer que el espíritu y el sentido de determinación y firmeza que existían en esos primeros años siguen presentes y nos empujan hacia nuevos logros. Nos lo debemos a nosotros mismos apuntar a un objetivo tan alto.”

— **Maja Soldo** trabaja actualmente en la **Administración de Fondos en la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina.**

FOMENTANDO LA CONFIANZA

“Cuando empezó la guerra yo era estudiante en Sarajevo y durante la guerra presté servicio en la policía. A principios de 1996 conseguí un trabajo de conductor en la OSCE. Fue una gran oportunidad para trabajar y ganar algo de dinero después de tantos años de una vida difícil. A los pocos meses, me dieron la oportunidad de trabajar para el General de Brigada Per Skov-Christensen, que era entonces Jefe adjunto de Misión para la Estabilización Regional.

Nuestro departamento tenía la tarea muy exigente de trabajar en medidas de fomento de la confianza y la seguridad de conformidad con el artículo II del Anexo 1B del *Acuerdo de Paz de Dayton*, y, además, de ayudar en la aplicación del artículo IV del Anexo 1B, sobre control de armamentos. Resultaba difícil creer que se podía ir de nuevo con normalidad, sin miedo, a Serbia, Montenegro y Croacia para construir la paz y la confianza en común. Las Misiones de la OSCE en toda la región se mantenían firmes en cuanto a su imparcialidad.

Agradezco esta oportunidad de poder expresar mi gratitud a todos los que han trabajado para la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina, por todos sus esfuerzos para que el país de mis hijos tome el camino de la prosperidad.”

— **Semin Numić presta servicios actualmente como Auxiliar de Logística en la división de Control de Armamentos del Departamento de Cooperación en materia de Seguridad de la Misión.**

TRABAJANDO PARA QUE BOSNIA Y HERZEGOVINA SEA UNA SOCIEDAD MULTIÉTNICA Y MULTICULTURAL EJEMPLAR

“Trabajando para la Misión de la OSCE en calidad de experto en derechos de propiedad de 1997 a 2000, pude comprobar cómo la gente que esperaba recuperar su hogar consideraba que la OSCE era su último recurso. Era un proceso difícil. En cuanto acabábamos de ayudar a tramitar una reclamación de recuperación, empezaba un nuevo proceso para una familia que estaba a punto de perder su hogar temporal. No obstante, la OSCE mantuvo su integridad y su imagen de asesora neutral y acérrima defensora del Estado de derecho.

Luego vinieron reformas sistémicas más suaves, pero igualmente complicadas, en la enseñanza y la administración pública. Mientras trabajamos para impulsar esos procesos, tenemos la esperanza de trascender los compromisos a corto plazo concebidos únicamente para poner fin al conflicto en 1995 y adoptar nuevas políticas que permitan que Bosnia y Herzegovina se convierta en una sociedad multiétnica y multicultural ejemplar.

Hace poco tuve el placer de respaldar una iniciativa en la que funcionarios de uno de los municipios menos desarrollados de mi zona, Teočak, viajaron durante 10 horas en una furgoneta para aprender de la experiencia de otro municipio, Posušje [véase el artículo en la Revista de la OSCE 3 2010]. Ni el origen étnico ni la afiliación política desempeñaron un papel en la elección del destino – el único criterio fue encontrar un buen modelo para ayudar a Teočak a planificar su desarrollo.”

— **Faketa Pipal, Oficial Nacional de Programa en Desarrollo Municipal en la Oficina en Tuzla.**



El primer edificio ocupado por la Misión en Bosnia y Herzegovina, situado en el centro de Sarajevo (OSCE)

DEMOSTRANDO QUE LA ENSEÑANZA MULTIÉTNICA ES POSIBLE

“El Distrito de Brčko es una unidad administrativa neutral y autónoma que forma parte oficialmente de ambas entidades, la República Srpska y la Federación de Bosnia y Herzegovina. Desde 1996, la Misión de la OSCE ha estado tendiendo puentes entre los habitantes de las distintas partes del Distrito de Brčko. Ayudó a organizar las primeras elecciones democráticas, a establecer la primera asamblea multiétnica y a crear instituciones democráticas responsables y transparentes. Ahora se reconoce al Distrito de Brčko como una unidad de autogobierno local altamente desarrollada y un modelo para el resto del país en las esferas del carácter multiétnico, la buena gobernanza y, especialmente, la enseñanza.

La Misión promovió el sistema de enseñanza multiétnica del Distrito de Brčko y facilitó las primeras visitas de estudio de maestros, padres y estudiantes de diferentes partes de Bosnia y Herzegovina al Distrito de Brčko. En un momento que muchos habitantes del país no creen que un sistema de enseñanza integrado y multiétnico pueda funcionar en la práctica, las caras sonrientes de los estudiantes de Brčko y sus profesores de distintos orígenes étnicos sentados unos al lado de otros, aprendiendo el mismo programa de estudios, son momentos inolvidables, demostrando al resto del país que se puede conseguir.”

— **Karmelita Simić, Oficial Nacional de Educación, y Vanja Rikanović, Auxiliar de Programa de Desarrollo Comunitario, en la Oficina en Brčko**

Valerie Hopkins es Editora en la Oficina de Prensa e Información Pública de la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina.

Los primeros diez años de la Oficina de la OSCE en Bakú: Cumpliendo unas expectativas cada vez más altas

por Rashad Huseynov

En los diez años que han transcurrido desde julio de 2000, cuando la Oficina de la OSCE en Bakú abrió por primera vez sus puertas, Azerbaiyán ha logrado una notable estabilidad social y política. Los elevados ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo y gas han propiciado un crecimiento económico exponencial, y la tasa de pobreza ha descendido del 49% en 2001 al 11% el año pasado. Azerbaiyán ha contraído nuevos compromisos internacionales con el Consejo de Europa y la Unión Europea.

Todas estas nuevas circunstancias han afectado naturalmente a la labor de la Oficina de la OSCE. Al primer Jefe de la Oficina, Alexander Cornelissen, de los Países Bajos, en una reciente visita a Azerbaiyán le causaron muy buena impresión la labor de la Oficina y los cambios que observó en el país. “La enorme vitalidad del programa de actividades en los diez últimos años es fiel testimonio de los vínculos que han existido entre Azerbaiyán y la Oficina en Bakú desde sus inicios para hacer frente a los desafíos de la presencia de la OSCE sobre el terreno”, comentó.

En la dimensión político-militar de la seguridad, el centro de atención del trabajo de la Oficina ha sido el cumplimiento de la ley en todos sus aspectos – policía comunitaria, control

fronterizo, gestión de reuniones públicas, igualdad de género y capacitación policial – así como en la lucha contra las amenazas transnacionales – terrorismo, delincuencia organizada, corrupción y trata de seres humanos. El proyecto de policía comunitaria tuvo su origen como un proyecto piloto en una sola ciudad en 2005 y se ha ampliado a 11 lugares en todo Azerbaiyán, incluida la República Autónoma de Nakhchivan.

El jefe de la unidad político-militar de la Oficina es John Macgregor, del Canadá. Empezó a trabajar en la Oficina de Bakú en septiembre de 2007. “A los pocos días de llegar a Bakú, me encontré conduciendo a la otra punta de Azerbaiyán para visitar al único experto policial de la Misión, que estaba trabajando en Mingachevir para promover el establecimiento de la policía comunitaria en ese emplazamiento piloto,” recuerda Macgregor. “Desde entonces, nuestros esfuerzos han dado fruto, consiguiendo un descenso de las tasas de delincuencia y aumentando la popularidad de la policía entre el público de esa ciudad. En vista del éxito del programa en el emplazamiento piloto, el Presidente de Azerbaiyán dictó una orden en mayo de 2009 en la que encargaba el establecimiento de elementos de policía comunitaria en todo el país. Ahora, el personal a mi cargo y yo viajamos muchos por todo Azerbaiyán, y tres funcionarios de la Oficina trabajan fuera de Bakú, ayudando a las autoridades locales a implantar el programa de policía comunitaria,” dice Macgregor.

La unidad político-militar también ejecutó un proyecto quinquenal para modernizar la capacitación policial, que culminó con la ampliación del período de capacitación básica de los nuevos aspirantes de tres a seis meses.

Debido al rápido crecimiento de la economía de Azerbaiyán, la labor de la Oficina en la esfera económica se ha centrado en promover la buena gobernanza y la transparencia y en apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME).

El jefe de la unidad económica y medioambiental, Jan Olsson, de Suecia, cree que en Azerbaiyán hay un gran potencial para los negocios. “Lo he comprobado cuando nuestra Oficina se reunió con empresarios en centros

Bilge Cankorel (a la derecha), Jefe de la Oficina de la OSCE en Bakú, con Vagif Sadigov, Viceministro de Asuntos Exteriores de Azerbaiyán, en una recepción organizada para celebrar el décimo aniversario de esa Oficina el 16 de noviembre de 2009 en Bakú. (OSCE)





regionales como Guba y Sheki,” relata. “Quieren aprender sobre la experiencia de otros países, y por eso contamos con la participación activa de los empresarios locales en nuestros cursos de capacitación. Gracias a esta labor, nuestra Oficina ayuda a las PYME a mejorar sus prácticas empresariales. También promovemos una sociedad más transparente y ambientalmente sostenible,” dice Olsson.

La Oficina también ha logrado poner en primer plano grandes preocupaciones ambientales, como la gestión del agua, el acceso a información ambiental, la educación sobre el medio ambiente y el diálogo sobre política energética, incluida la energía renovable. Apoya la participación de Azerbaiyán en la Iniciativa sobre Medio Ambiente y Seguridad.

En la dimensión humana, la Oficina, desde su creación, ha promovido el Estado de derecho, apoyando reformas legales y judiciales en todo el país. Observa juicios y procedimientos de detención, imparte capacitación y fomenta el conocimiento de mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

“Me alegra ver que trabajamos en estrecha colaboración tanto con las autoridades locales como con la sociedad civil para seguir fortaleciendo el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos en Azerbaiyán. Espero que, gracias a nuestra contribución, mejoren progresivamente en los años venideros,” dice Mónica Martínez, de España, jefa de la unidad del Estado de derecho. “Me siento especialmente orgullosa de que nuestras actividades de capacitación y creación de capacidad hayan alcanzado durante los últimos años a todos los grupos de profesionales del derecho, incluidos los abogados defensores, lo que espero que conduzca a una mayor protección de los derechos humanos en el país,” señala.

En el marco de su programa de democratización, establecido en 2006, la Oficina ha ayudado a fortalecer la administración electoral, la gobernanza democrática y la libertad de los medios de información mediante actividades y proyectos de promoción y creación de capacidad con el Gobierno, la sociedad civil y los medios de información, especialmente la emisora pública ITV. También ha desempeñado un papel importante para elaborar y promover

legislación de crucial importancia, como la *Ley sobre la Prevención de la Violencia Doméstica*, la *Ley sobre el Acceso a la Información* y las actividades en curso para despenalizar la difamación.

“Hay indicios alentadores de que por fin ha llegado el momento de la despenalización,” dice la jefa del programa de democratización, Jacqueline Carpenter, de los Estados Unidos. “Creemos que será un enorme avance para la libertad de prensa en Azerbaiyán. Con nuestra labor en apoyo de la autorreglamentación de los medios de información y elaborando legislación con las autoridades y la sociedad civil, esperamos adquirir impulso y lograr que el proceso avance,” dice.

Todo ello solo ha sido posible gracias a una importante ampliación de la Oficina. El número de funcionarios internacionales ha aumentado de cinco a 12, que actualmente representan a nueve Estados participantes, y ya se cuenta con 26 funcionarios nacionales en vez de los cinco originales.

El Embajador Bilge Cankorel, de Turquía, es el quinto y actual Jefe de Oficina, sucediendo al Embajador Cornelissen y a los Embajadores Peter Burkhard, del Reino Unido, Maurizio Pavesi, de Italia, y José-Luis Herrero, de España.

El Embajador subraya que “la Oficina de la OSCE en Bakú ha mantenido una cooperación y un diálogo excelentes con el Gobierno, la sociedad civil, los círculos de oposición y los medios de información al cumplir las funciones contenidas en su mandato, con un telón de fondo de crecientes desafíos y expectativas cada vez más altas.”

“La Oficina seguirá apoyando y participando con el Gobierno y la sociedad civil en sus esfuerzos por realizar progresos en las tres dimensiones de la OSCE, sobre la base de las necesidades específicas de Azerbaiyán en cada esfera,” concluye Cankorel.

Rashad Huseynov es Oficial Nacional de Prensa e Información Pública en la Oficina de la OSCE en Bakú.

La Oficina de la OSCE en Ereván: Diez años en la senda de la democracia

por Gohar Avagyan

Fue en diciembre de 1999 cuando me ofrecieron un trabajo en la Oficina de la OSCE en Ereván, que se iba establecer dentro de poco, pero que era un nombre que en aquel momento no significaba mucho para un ciudadano armenio corriente. Me acogió calurosamente un pequeño grupo de extranjeros de distintos países. No me podía imaginar entonces que fuera a pasar la tercera parte de mi vida en esta

Organización. La primera pregunta que me pasó por la cabeza fue ¿cómo van a poder estas personas, todas ellas profesionales en su esfera, pero con orígenes tan distintos, lograr algo juntas? Como me lo demostraron mis siguientes diez años en la Oficina, podían lograr mucho.

La Oficina de la OSCE en Ereván comenzó como una pequeña operación sobre el terreno con una plantilla de diez personas y actualmente tiene 56 empleados, de los que siete son funcionarios internacionales. Han trabajado mucho para elaborar un marco legislativo sólido en Armenia por el que se rigen las elecciones, los medios de información y el tráfico, y que se corresponde con las normas internacionales y los compromisos de la OSCE. Otro aspecto importante de la labor de la Oficina ha sido el fortalecimiento de las capacidades profesionales de las instituciones centrales.

En la esfera político-militar, cabe especialmente mencionar las actividades de perfeccionamiento policial a largo plazo. La Oficina ha ayudado a introducir en Armenia servicios policiales orientados a la comunidad. Ha trabajado para la reforma de la educación policial y para el control democrático eficiente de las fuerzas armadas.

El proyecto de la Oficina de reciclar 872 toneladas del propulsor para cohetes *mélan-ge* sumamente tóxico, un legado de la época soviética, y convertirlo en un apresto mineral inocuo para uso agrícola ha sido reconocido como uno de los logros más sobresalientes de la Oficina en Ereván y, desde luego, de la OSCE. El proyecto sirvió de precursor de otros proyectos

similares en toda la región de la OSCE.

La Oficina ha contribuido a la estabilidad social en Armenia mediante medidas económicas para promover empresas pequeñas y medianas y combatir la corrupción. Su oficina en la región remota de Syunik se ocupa de problemas económicos y ambientales en esa zona vulnerable.

“La actividad más fructífera durante mi mandato como primer asesor económico y ambiental de la Oficina fue el establecimiento del primer Centro de Aarhus en Armenia,” recuerda Frank Evers, que prestó servicios en Ereván de 2000 a 2003. “Empezó cuando unos jóvenes ambientalistas armenios nos pidieron que organizáramos una campaña con ellos para que Armenia ratificara la *Convención de Aarhus* de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) y se convirtió en un esfuerzo colectivo de muchos amigos y colegas de dentro y fuera del Gobierno.” Los 15 Centros de Aarhus que funcionan actualmente en Armenia desempeñan un papel fundamental para lograr especialmente la participación de la población rural en la solución eficaz de los problemas medioambientales locales y son un foro de animados debates sobre cuestiones medioambientales.

En la dimensión humana, la Oficina en Ereván ha apoyado a la institución del defensor del pueblo, promovido la igualdad de género, fomentado la participación de la juventud en los procesos democráticos y promovido la libertad de los medios de información. Ha cooperado con instituciones estatales y la sociedad civil para luchar contra la trata de seres humanos y formular y aplicar una política de migración eficiente.

Entre los principales logros de la Oficina en la esfera de la justicia penal figura el establecimiento y la gestión de grupos públicos de observación de las instituciones penitenciarias y los centros de detención policial, conjuntamente con el Ministerio de Justicia y las ONG pertinentes. “Recuerdo especialmente los intensos intercambios con todas las partes interesadas activas,” dice Christine Mardirossian, la primera oficial de derechos humanos de la Oficina. “Eso contribuyó considerablemente a romper el aislamiento de las instituciones gubernamentales, a abrirlas a la sociedad civil y al escrutinio

“Guardo el recuerdo imborrable de regresar al aeropuerto de Ereván, después de más de 20 años de ausencia, una mañana temprano a finales de noviembre en un vuelo procedente de Viena. Tenía solamente la instrucción de establecer la Oficina y empezar a cumplir un mandato sumamente amplio. Ya se había seleccionado el equipo internacional, pero su llegada no estaba prevista hasta enero. Contábamos con un presupuesto, pero hasta que no llegó el oficial de administración a las dos semanas de mi propia llegada, no teníamos ningún sitio para establecer la oficina y tampoco teníamos equipo, vehículos o una cuenta bancaria, ni personal nacional, que era lo más importante. Nos las arreglamos para empezar a funcionar antes de finales de febrero gracias tanto a la suerte como a la bienvenida y la asistencia generosas que la Oficina recibió de las instituciones y las personas con que íbamos a trabajar en el futuro. Armenia era un lugar en que se podía plantar una pequeña semilla y verla crecer rápidamente hasta convertirse en una planta floreciente.”

— Embajador Roy Reeve, primer Jefe de la Oficina, 2000-2003

Roy Reeve (centro) ;con miembros del personal el día de su partida de la Oficina en 2003 (OSCE)



público. El establecimiento del grupo de observación de prisiones brindó a las organizaciones de la sociedad civil un marco para el trabajo en equipo,” relata. “Cuando regresé a Armenia en 2009, me alegré mucho al ver que el grupo funcionaba perfectamente y que también se había establecido un grupo de observación policial,” añade.

El Embajador Vladimir Pryakhin fue el segundo Jefe de Misión de la Oficina de 2003 a 2007. “Recuerdo muy bien cuánto me complació recibir la comunicación de mi nombramiento en Ereván,” recuerda. “El Embajador Alexander Alexseev, representante de la Federación de Rusia ante la OSCE, me llamó desde Viena y dijo: “Ha entrado usted en la historia como el primer Jefe ruso de una misión de la OSCE sobre el terreno.” Fue un gran honor y una enorme responsabilidad. El equipo de Ereván no cuenta con mucho personal. Pero es un ejemplo excelente y único en su género de la forma en que un equipo internacional puede representar los intereses de la comunidad mundial para ayudar a un país de reciente independencia a fortalecer su condición de Estado nacional y a construir la democracia.”

El Embajador Sergey Kapinos, actual Jefe de la Oficina en Ereván, observa: “Evaluar los diez años de funcionamiento de la Oficina es una tarea difícil. Se pueden tener éxitos y contratiempos, tanto para el desarrollo del país como para las actividades de nuestra operación. Pero lo importante es que, sin ninguna duda, Armenia ya no es el país que era hace diez años. Ha progresado considerablemente en una serie de esferas importantes, como la reforma legislativa, las instituciones democráticas, la mayor participación del público en la observación de los actos del Gobierno. Creo que nuestra Oficina ha jugado su papel para contribuir a esos procesos.”

“También quiero señalar que quedan aún cosas por hacer, y estamos dispuestos a ayudar al Gobierno, a la sociedad civil y al público de Armenia a superar cualquier dificultad en el camino que lleva a la construcción de un Estado democrático que se corresponda con los valores y principios básicos de la OSCE,” concluye.

Gohar Avagyan es Oficial Nacional de Información Pública en la Oficina de la OSCE en Ereván.

Centro Aarhus en Gavar. Solamente en 2009, los Centros Aarhus en Armenia acogieron 20.000 visitantes, organizaron 153 sesiones públicas y debates, y 2.000 seminarios y sesiones formativas. Más de 13.000 usuarios se han registrado en el sitio web de Aarhus: www.aarhus.am (Centro Aarhus en Gavar)



El Embajador Sergey Kapinos, Jefe de la Oficina de la OSCE en Ereván, planta un árbol en la Universidad Estatal de Ereván para conmemorar el Día Internacional de la Tierra el 22 de Abril de 2009. (OSCE)



La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) trabaja en pro de la estabilidad, la prosperidad y la democracia en 56 Estados, entablando un diálogo político acerca de principios compartidos y a través de un trabajo práctico con resultados decisivos y duraderos.

osce.org/publications
e-mail: oscemagazine@osce.org