

NÚMERO 3, 2016

# COMUNIDAD DE LA SEGURIDAD

LA REVISTA DE LA OSCE



# Índice »



**1** **Ucrania** La OSCE sigue respondiendo de diversas formas a la crisis en Ucrania y su entorno. En la pág. 4 se hace un resumen de las múltiples actividades realizadas de febrero a noviembre de 2016.

**2** **Vicenza** Un simulacro llevado a cabo en esa ciudad italiana es una de las formas de la OSCE de promover la identificación y la prestación de asistencia a las víctimas de la trata de personas a lo largo de las rutas de migración. Pág. 28

**3** **Belfast** Un mediador interno de Irlanda del Norte explica que aún queda mucho por hacer para ayudar a las comunidades a pasar de una paz precaria a una auténtica reconciliación. Pág.16

# Sumario » Número 3, 2016

## 4 Ucrania

La OSCE en Ucrania

## 6 Comunidad de la Seguridad

Revitalizar el control de armamentos

Control de armamentos basado en un estatus neutral: promesas y trampas

## 10 Informe

Poniendo coto a las armas nucleares, químicas y biológicas

## 14 Reportaje especial

Formando un equipo con los mediadores internos

Mi labor como mediador interno en Irlanda del Norte

## 20 Tema especial: Migración y trata de personas

Trata y esclavización: Una parte sistémica del conflicto

Visto a través del prisma de la esclavitud transatlántica

Un vínculo inextricable

## 31 Miscelánea

**Security Community** is published by the OSCE Secretariat Communication and Media Relations Section  
Wallnerstrasse 6  
1010 Vienna, Austria  
**Telephone:** +43 1 51436 6267  
oscemagazine@osce.org

Available in print in English and Russian and online in English, Russian, German, French, Italian and Spanish at [www.osce.org/magazine](http://www.osce.org/magazine)

The views expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the OSCE and its participating States.

**Editor**  
Ursula Froese

**Comité editorial**  
Miroslava Beham, Paul Bekkers, Ursula Froese, Marcel Peško, Natacha Rajakovic, Sandra Sacchetti

**Diseño e ilustraciones**  
Alexandar Rakocevic, AVD

**Print**  
Ueberreuter Print GmbH  
Fonts: LeMonde Journal; Akkurat

All materials published at the OSCE's discretion. No fees are paid for published work. Please write :oscemagazine@osce.org. The OSCE thanks all authors and artists for their contributions.


### Portada

La vida en las calles de Lviv (Ucrania)  
Foto: @AVD



Lea "Comunidad de la Seguridad" en línea:  
[www.osce.org/magazine](http://www.osce.org/magazine)

Síguenos en los medios informativos sociales:

 Twitter: @osce; @osce\_ru

 Facebook: osce.org

 Instagram: osceorg

# La OSCE en Ucrania



## Novedades del período comprendido entre febrero y noviembre de 2016

### Mediación y negociación

El Presidente en Ejercicio de la OSCE y Ministro alemán de Asuntos Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, el Secretario General de la OSCE, Lamberto Zannier, y la Presidenta de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, Christine Muttonen, siguieron aprovechando todas las oportunidades para instar a que se pusiera fin a la lucha y se cumplieran las obligaciones contraídas en virtud de los Acuerdos de Minsk.

El **Grupo de Contacto Trilateral (GCT)** está formado por representantes de Ucrania, la Federación de Rusia y la OSCE (Representante Especial de la Presidencia en Ejercicio, Martin Sajdik), y sus cuatro Grupos de Trabajo. El 21 de septiembre de 2016, el Grupo de Trabajo sobre cuestiones de seguridad llegó a un acuerdo sobre una Decisión Marco relativa a la retirada de fuerzas y armamento pesado. El documento, firmado por los representantes de los gobiernos de Ucrania y la Federación de Rusia en el GCT y rubricado por representantes de determinadas zonas de las regiones de Donetsk y Lugansk, establece, entre otras cosas, la retirada de fuerzas y armamento pesado en tres zonas de retirada iniciales en la línea de contacto.

El Grupo de Trabajo sobre cuestiones políticas se ha centrado en debates acerca de las modalidades para las elecciones locales en determinadas zonas de las regiones de Donetsk and Lugansk. La labor del Grupo de Trabajo sobre cuestiones humanitarias ha dado como resultado la liberación de algunos prisioneros y la reparación de infraestructuras civiles esenciales. El Grupo de Trabajo sobre cuestiones

económicas se ha estado ocupando de cuestiones como el pago ininterrumpido de las pensiones a las personas con derecho a ellas, en el territorio no controlado por el Gobierno.

Tras un fuerte incremento de las violaciones del alto el fuego, un requisito básico de los Acuerdos de Minsk, en los meses de primavera y verano, el 26 de agosto el GCT hizo un llamamiento para que se respetara plenamente ese requisito, coincidiendo con el inicio del curso escolar. Tras un período inicial de relativa calma, la situación ha empeorado, con un promedio de 1.000 explosiones diarias, que llegaron a 3.000 un día de mediados de noviembre. También se registraron un gran número de incidentes relacionados con el empleo de armas proscritas por los Acuerdos de Minsk.

### Observación

La **Misión Especial de Observación de la OSCE en Ucrania** siguió observando la situación de la seguridad en el país e interactuó con la población para aliviar tensiones. El mandato de la Misión se prorrogó hasta el 31 de marzo de 2017, con un presupuesto aprobado de 98.8 millones de euros, mediante una decisión adoptada por consenso por los 57 Estados participantes de la OSCE el 18 de febrero.

El 25 de mayo, la Misión estableció la novena base de patrullas avanzadas en la ciudad de Shchastia (Lugansk), controlada por el Gobierno, con objeto de ampliar la presencia de observadores en la zona cercana a la línea de contacto. La circulación de los observadores sigue estando restringida, especialmente en zonas que no están bajo control gubernamental, y hay una falta de garantías de seguridad por ambas partes.

Como parte de sus actividades de supervisión, la Misión asumió la función de verificar el cumplimiento de la Decisión Marco del Grupo de Contacto Trilateral, de 21 de septiembre, según lo previsto por los signatarios. Supervisó el proceso de retirada en las zonas de Stanytsia Luganska, Zolote/Pervomaisk y Petrivske/Bohdanivka, mediante patrullaje y observación a distancia.

A fecha de 9 de noviembre, la Misión tenía 682 observadores internacionales y 1.092 miembros de personal. Se pueden ver actualizaciones diarias de la

labor de la Misión en [www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates](http://www.osce.org/ukraine-smm/daily-updates). En agosto se publicaron también dos nuevos informes temáticos sobre restricciones de la libertad de circulación de la Misión y de sus desplazamientos relacionados con el conflicto en: [www.osce.org/ukraine-smm/156571](http://www.osce.org/ukraine-smm/156571)

La **Misión de Observadores de la OSCE en los dos puestos de control rusos de Gukovo y Donetsk** siguió supervisando la situación en dichos puestos de control y los movimientos transfronterizos, e informando sobre ello. El 4 de octubre de 2016, se prorrogó su mandato hasta el 31 de enero de 2017.

## Derechos y libertades

La **Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos** sigue reforzando el diálogo entre representantes de la sociedad civil y representantes gubernamentales en Ucrania. Sus proyectos se centran en la supervisión de los derechos humanos, el fomento del diálogo y la cooperación entre las sociedades civiles rusa y ucraniana, las legislación y la financiación de los partidos políticos, la ética parlamentaria, los mecanismos relacionados con la igualdad de géneros, la elaboración de leyes, la tolerancia y la no discriminación, y la facilitación del diálogo entre comunidades religiosas o creyentes y las autoridades ucranianas. En el período comprendido entre febrero y noviembre de 2016, unos 500 interesados ucranianos asistieron a actividades de fomento de la confianza y las capacidades, incluidas actividades sobre la lucha contra los delitos de odio, cursos prácticos de expertos de partidos políticos, programas de formación para asesores en cuestiones de género y seminarios sobre ética parlamentaria.

La situación en Ucrania siguió siendo una de las principales prioridades de la **Alta Comisionada para las Minorías Nacionales**, Astrid Thors, cuyo mandato finalizó el 19 de agosto. En marzo, visitó Kiev para organizar, junto con la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, Minorías Nacionales y Relaciones Interétnicas, una reunión de mesa redonda sobre el fortalecimiento del marco institucional para las relaciones interétnicas en Ucrania, en el contexto de la descentralización. Una actividad de seguimiento, organizada en octubre, reunió a encargados regionales de la administración estatal para estudiar el modo de hacer operativas a nivel regional las recomendaciones de la ACMN sobre el marco institucional. En octubre, la oficina de la ACMN y el Organismo Nacional de Servicio Civil convocaron una reunión de expertos para debatir las normas y prácticas recomendables en materia de

derechos lingüísticos de minorías, incluidas las relativas a la certificación lingüística.

La institución sigue señalando a la atención de los Estados participantes la situación en la República Autónoma de Crimea y el preocupante incremento de la presión política sobre los representantes de la comunidad tártara de Crimea.

La **Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación**, Dunja Mijatović, sigue observando muy de cerca la situación de la libertad de los medios informativos y la seguridad de los periodistas en Ucrania. Durante su visita oficial de cuatro días a Kiev, en octubre, se reunió con el Ministro de Asuntos Exteriores, Pavlo Klimkin, con altos cargos gubernamentales, y con representantes de la sociedad civil y la comunidad de medios informativos, y les transmitió su satisfacción por que hubieran llegado a un compromiso para reforzar la libertad de los medios informativos en el país. También pidió a las autoridades que redoblaran sus esfuerzos para poner fin a la impunidad de los delitos cometidos contra periodistas.

La **Representante Especial de la OSCE y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas**, Madina Jarbussynova, visitó la región de Donetsk del 1 al 15 de agosto para concienciar más a las autoridades centrales y locales, a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas internamente desplazadas, acerca de la amenaza que representa la trata de personas en el este de Ucrania.

## Coordinador de Proyectos en Ucrania

El Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania siguió prestando ayuda para hacer frente a los retos relacionados con la crisis, brindando apoyo de expertos para las reformas constitucionales, judiciales y de las fuerzas de seguridad, y promoviendo el diálogo para restablecer la confianza entre el gobierno central y las comunidades afectadas por el conflicto en la parte oriental del país.

Los proyectos incluyen ayudar al Gobierno en las actividades de desminado y elaborar estrategias para la adaptación social de combatientes y personas internamente desplazadas. Otro ámbito de interés es promover el periodismo sensible al conflicto y la seguridad de los periodistas.

*Véanse las anteriores actualizaciones sobre las respuestas de la OSCE a la crisis en Ucrania y su entorno en los ejemplares de la revista Comunidad de la Seguridad, 2/2014, 3/2014, 1/2015 y 3-4/2015.*

# Revitalizar el control de armamentos

La erosión del control de armamentos, las maniobras militares imprevistas y los enfrentamientos militares, son actividades peligrosas que generan incertidumbre en el ámbito de la seguridad europea. La Jornada de la Seguridad de la OSCE, organizada por su Secretario General, Lamberto Zannier el 3 de octubre en Viena, impulsó un diálogo integrador, extremadamente necesario, sobre esas cuestiones. Delegados de la OSCE y expertos en seguridad hicieron propuestas concretas para prevenir y gestionar incidentes militares, reforzar las respuestas multilaterales a las crisis y reducir los riesgos. También debatieron la reciente petición del Presidente en Ejercicio, Frank-Walter Steinmeier, de que se revitalizara el control de armamentos en Europa.

Patricia Flor  
Comisaria de Desarme y Control de  
Armamentos del Gobierno Federal de  
Alemania

Alexander Gruschko  
Representante Permanente de la  
Federación de Rusia ante la OTAN



## Iniciar un diálogo estructurado

“He escuchado a muchos decir que la seguridad europea no goza actualmente de buena salud. Tenemos conflictos híbridos, tenemos enfrentamientos militares, tenemos

maniobras en gran escala que cogen por sorpresa a otros Estados. Por tanto, hay que hacer algo acerca del entorno de seguridad europeo. También he oído a muchos puntualizar lo que eso significa: trabajar para actualizar el Documento de Viena, que trata del fomento de la confianza, de la transparencia y de realizar inspecciones; y trabajar para modernizar el régimen de Cielos Abiertos, que permite a los Estados miembros sobrevolar el territorio de otros Estados, para estar mejor informados de lo que está ocurriendo allí. Pero también significa observar los instrumentos de control de armamentos convencionales y hacerse esta pregunta: ¿Cómo necesitamos adaptarlos a los retos actuales?

Hemos de empezar por observar las percepciones de amenazas, los temores que tienen los ciudadanos y las perspectivas de seguridad que nos ofrecen esos instrumentos. La propuesta del Ministro Steinmeier es que se inicie un diálogo estructurado precisamente sobre esas cuestiones.

Controlar los armamentos convencionales significa tratar de limitar las capacidades militares mediante un acuerdo marco mutuamente vinculante. Convendrán conmigo en que, llegados a un cierto punto, no tiene sentido seguir incrementando las capacidades: más armas, más carros de combate, más armamento militar.

Tenemos que encontrar un área de interés común en Europa, en la que podamos decir: vamos a fijar ciertas reglas, ciertos acuerdos, limitaciones, umbrales, medidas de transparencia y medidas de verificación. Creemos que, en última instancia, eso incrementará la seguridad en Europa para todos nosotros. Pero va a ser difícil”.



## Tenemos que hablar

“Hoy hemos tenido un sincero intercambio de opiniones sobre los instrumentos que deberíamos utilizar para mejorar la tensa situación actual de la seguridad, abordando inquietudes militares concretas producidas por la intensificación de las actividades militares en distintas partes del continente europeo. Consideramos que esos debates son muy importantes. También hay que hablar de la necesidad de invertir la tendencia general de la seguridad europea, que es muy negativa. La actividad militar de la OTAN en su flanco oriental y la conversión de la región báltica en una zona de rivalidad militar, han deteriorado gravemente la situación. No basta con observar solo los instrumentos consagrados en el Documento de Viena; confiamos en que la OTAN cambie por completo su política. Creo que la OSCE es el foro adecuado, todos estamos en pie de igualdad, cada delegación puede plantear cualquier tipo de cuestión, la OSCE posee gran cantidad de herramientas e instrumentos pertinentes.

El control europeo de armamentos es como una bicicleta caída. Cuando usted tiene un proceso basado en instrumentos jurídicamente vinculantes, con todos los formatos necesarios para abordar cuestiones concretas, es fácil basarse en él. Pero la maquinaria del control de armamentos en Europa se ha parado, porque

los países de la OTAN no han ratificado el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) adaptado, como hizo Rusia en 2004. El antiguo Tratado FACE ya no es adecuado y la versión adaptada ha quedado obsoleta. Quizá esa sea una de las razones por las que Alemania llegó a la conclusión de que había llegado el momento de relanzar los debates fundamentales sobre la función que desempeña el control de armamentos en el nuevo entorno de seguridad europea.

Durante muchos años, la seguridad en la parte central de Europa se basó en la moderación. Estábamos trabajando para crear una asociación estratégica con la Unión Europea, por ejemplo, tratando de establecer relaciones constructivas con la OTAN ayudando a la ISAF en Afganistán. El proyecto de mayor envergadura para luchar contra el tráfico de drogas provenientes de Afganistán se llevó a cabo bajo los auspicios del Consejo OTAN-Rusia; juntos impartimos formación a 4.000 funcionarios de Afganistán, Pakistán y países de Asia central.

Hoy la situación ha cambiado drásticamente. La OTAN ha suspendido todos los proyectos concretos de cooperación. Algunos informes de expertos dicen que si Rusia no ha invadido los Estados Bálticos es solo porque la OTAN tomó la decisión de desplegar batallones en dichos Estados. Si eso es lo que piensan, están muy equivocados. No obstante, el verdadero problema es que la planificación militar está basada en ideas equivocadas”.



**Alexander Vershbow**  
Secretario General Adjunto de  
la OTAN

## Tenemos enfoques discrepantes

“Mientras Rusia no esté dispuesta a poner fin a la agresión contra su Estado soberano vecino, Ucrania, se mantendrá la suspensión de la cooperación práctica de los últimos años en el marco OTAN-Rusia. La aplicación de los Acuerdos de Minsk sería un avance importante en la situación de estancamiento actual. Pero Crimea sigue siendo objeto de una anexión ilegal y eso no se resolverá de la noche a la mañana; podría tardar años, o incluso decenios.

No obstante, seguimos hablando con los rusos en Bruselas. La transparencia y la reducción de riesgos han sido algunas de nuestras prioridades (al menos para hallar formas de alejarnos del precipicio). Habrá que remitir las cuestiones a los foros adecuados para mantener negociaciones y la OSCE encabeza la lista.

La seguridad aérea es otra cuestión en la que puede haber algunos avances alentadores, basados en la labor realizada por los Estados bálticos, incluida Rusia, para reforzar la previsibilidad en la gestión del tráfico aéreo civil y militar. Los incidentes de carácter militar y no militar son consecuencia, en muchos casos, de elecciones deliberadas de la Federación de Rusia para generar tensiones, enviar mensajes intimidatorios, e incluso establecer esferas de influencia que, a nuestro parecer, ya no son propias del siglo XXI.

Tenemos enfoques discrepantes sobre la forma en que se debe construir la seguridad europea. Pienso que en la OTAN y en la mayor parte de Europa, creemos en los principios del Acta Final de Helsinki y respetamos la soberanía de todos y cada uno de los Estados. Rusia quiere volver a una especie de Yalta-2, basada en esferas de influencia. Hasta que todos volvamos al mismo espacio, hemos de ser realistas (no fatalistas sino realistas) acerca de lo que podemos hacer en el aspecto técnico.

En lo que respecta a la actualización del Documento de Viena, se han presentado algunas propuestas de diferentes países aliados sobre la reducción de umbrales para notificaciones de maniobras y la reducción de umbrales donde se requieran inspecciones obligatorias, con objeto de reducir, o prácticamente eliminar, las lagunas que permiten a Rusia llevar a cabo maniobras imprevistas ilimitadas de hasta 100.000 efectivos sin ningún tipo de notificación. Polonia ha presentado propuestas sobre algunas disposiciones relativas a actividades militares peligrosas.

En realidad, Rusia solía estar a favor de muchas de esas cosas. Es un poco trágico en mi carrera que a menudo ambas partes tengan la misma postura, pero no al mismo tiempo. Confiemos en que Rusia comprenda que redundante en su propio interés restablecer parte de la previsibilidad que el Documento de Viena debía proporcionar, para actualizarlo y adaptarlo a las nuevas y más difíciles condiciones actuales”.

### Más información:

“Más seguridad para todos en Europa: Un llamamiento para relanzar el control de armamentos”. Artículo del Presidente en Ejercicio de la OSCE y Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, publicado el 26 de agosto de 2016 en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: [www.osce.org/cio/261146](http://www.osce.org/cio/261146) (en inglés y alemán)

Jornadas de la Seguridad de la OSCE: [www.osce.org/sg/secdays](http://www.osce.org/sg/secdays)

# Control de armamentos basado en un estatus neutral: promesas y trampas

Por Sergi Kapanadze, Uli Kühn, Wolfgang Richter y Wolfgang Zellner

El éxito del proceso de Helsinki en los años setenta fue posible gracias a la voluntad de aceptar el statu quo territorial en Europa. En contraste, el final de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética llevaron a la creación de una situación territorial caracterizada por nuevos Estados con un estatus de seguridad incierto, conflictos armados separatistas y luchas étnicas.

Las controversias territoriales en Europa del este y en el Cáucaso meridional han envenenado las relaciones entre los Estados, causando estragos en las vidas de las gentes durante toda una generación. Han impedido la aplicación de acuerdos internacionales sobre control de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS) en las áreas bajo el control de los regímenes de facto. Al mismo tiempo, las desavenencias acerca del estatus de dichos regímenes han obstaculizado el desarrollo de mecanismos paneuropeos de control de armamentos, sobre todo del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) y del Tratado FACE Adaptado.

En esas áreas en litigio, las medidas de fomento de la confianza y de control de armamentos basadas en un estatus neutral pueden ser importantes como herramienta tanto de prevención de conflictos como de resolución de los mismos. No cabe duda de que el control de armamentos basado en un estatus neutral es complicado. Habitualmente, los acuerdos en materia de control de armamentos los conciertan gobiernos que representan a Estados reconocidos internacionalmente. Sin embargo, muchos abogados de derecho internacional opinan que son posibles actividades conjuntas e incluso tratados con regímenes de facto, si existe la voluntad política para ello. Como ejemplos históricos cabe citar el acuerdo de 1963 sobre autorizaciones de viaje entre las dos Alemanias, y el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares de 1963, pero también las denominaciones y el funcionamiento de una serie de operaciones sobre el terreno de las Naciones Unidas y de la OSCE, incluidas sus respectivas misiones en Kosovo, o los Debates Internacionales de Ginebra que reúnen a participantes de Tiflis, Tsjinvali, Sujumi, Moscú y Washington.

## Un documento de la OSCE casi olvidado

Puede que la OSCE sea la única organización de seguridad regional que posea un documento concertado sobre medidas basadas en un estatus neutral que se han de tomar en situaciones de conflicto. Se trata de un documento casi olvidado: “Medidas Estabilizadoras para Situaciones de Crisis Localizadas”, adoptado en 1993. Reza así: “Las partes involucradas en una situación de crisis determinada serán identificadas en cada caso de conformidad con las normas pertinentes del derecho internacional y las disposiciones de la CSCE. Cuando dichas partes no sean Estados, su identificación y ulterior participación en un proceso de prevención, gestión y/o solución de crisis no afectará su estatus.” Dicho de otro modo, los Estados y otras partes podrán colaborar en la prevención de crisis y los procesos de gestión, independientemente del estatus que posean, siempre que todas las partes convengan en adoptar ese enfoque.

El documento brinda una gama muy amplia de posibles opciones en la práctica. Bajo el título “Medidas de transparencia” encontramos el “intercambio extraordinario de información”, o la “notificación de determinadas actividades militares”. La sección titulada “Medidas restrictivas” incluye propuestas tales como el “tratamiento de fuerzas irregulares”, o la “restricción de ciertas actividades militares”. Las “Medidas para fortalecer la confianza” tienen un interés especial, e incluyen propuestas para “equipos de enlace”, “establecimiento de líneas directas de comunicación”, “equipos conjuntos de expertos en apoyo de la gestión de crisis” y “comisiones o equipos de coordinación conjuntos”.

Las medidas esbozadas en dicho documento aspiran a mejorar la seguridad en los territorios en litigio y su entorno, sin perjuicio de las posturas de principio en materia de estatus de las partes involucradas, y sin que influya en el resultado de los procesos de resolución del conflicto, que en última instancia definirán el estatus político de dichos territorios.



## Un logro difícil de conseguir

En realidad, ha sido difícil conseguir soluciones en materia de control de armamentos basado en un estatus neutral. De hecho, prácticamente no existen ejemplos de iniciativas que hayan tenido éxito. Los regímenes de facto rechazan de plano el derecho de los gobiernos centrales a actuar como Estados anfitriones en el territorio bajo su control con miras a aplicar acuerdos de control de armamentos o de fomento de la confianza. Lo típico es que quieran ejercer ellos mismos ese derecho, o bien que nieguen que el territorio objeto de litigio pertenece al área de aplicación del acuerdo en cuestión. Según el derecho internacional, los terceros Estados que no han reconocido a un régimen de facto no están autorizados a delegar en dicho régimen funciones propias de un Estado anfitrión, como fijar los puntos de entrada y salida, facilitar equipos de escolta o firmar informes de inspección.

Si una región separatista tiene fuerzas armadas extranjeras estacionadas en su territorio, los Estados que reconozcan su independencia pueden alegar que el régimen de facto ha otorgado el consentimiento de nación anfitriona, mientras el Estado del que alega haberse separado impugnará acaloradamente dicha interpretación, y considerará que el estacionamiento de fuerzas en territorios en litigio es una ocupación ilegítima que infringe su soberanía.

## Cuatro ejemplos

A fin de enlazar esas deliberaciones con el mundo real de los conflictos, es útil analizar los cuatro casos de conflictos en Europa donde la OSCE interviene en la gestión de conflictos prolongados.

En el caso de **Nagorno Karabaj**, no hay relaciones entre el Estado (Azerbaiyán) y el régimen de facto. El único tipo de intercambio que existe es el de disparos de armas de fuego. La situación mejoraría si se introdujeran medidas de transparencia y un mecanismo de prevención de incidentes. El aumento actual del número de visitas de observación es un pequeño avance en la dirección adecuada.

En los casos de **Abjasia** y **Osetia del Sur**, sí que hay relaciones limitadas entre el Estado y los regímenes de facto. Aunque Georgia no reconoce oficialmente a estos últimos como socios de negociación, los Debates Internacionales de Ginebra reúnen a participantes de Tiflis, Tsjinvali y Sujumi, Moscú y Washington, bajo la presidencia conjunta de las Naciones Unidas, la OSCE y la Unión Europea. Los Mecanismos de Prevención y Respuesta a

Incidentes para Osetia del Sur y Abjasia, activados por los Debates Internacionales de Ginebra, se ocupan de problemas concretos sobre el terreno. Aunque ahora mismo no incluyan acuerdos de control de armamentos, podrían servir como marco para debatir y aplicar medidas de ese tipo.

En el caso del **este de Ucrania**, las autoridades de facto de Donetsk y Lugansk no forman parte del formato oficial de mediación del Grupo de Contacto Trilateral, aunque a menudo negocian con él y han firmado los dos Acuerdos de Minsk de septiembre de 2014 y febrero de 2015, que incluyen una serie de medidas de control de armamentos relacionadas con el alto el fuego, siendo la más destacada de ellas la retirada de determinadas categorías de armamento pesado de zonas de seguridad de distintas profundidades. En este caso, es obvio que se aplican medidas de control de armamentos basadas en un estatus neutral.

En el caso del **Trans-Dniéster**, el régimen de facto está reconocido oficialmente como socio negociador por el Estado afectado y forma parte del formato de negociación "5+2" (Moldova, el Trans-Dniéster, la OSCE, Rusia y Ucrania, además de la Unión Europea y los Estados Unidos). Con ese trasfondo, la Misión de la OSCE en Moldova, con el apoyo de expertos rusos y ucranianos, elaboró en 2004-2005 un conjunto integral de medidas de control de armamentos y MFCS que, de haberse aplicado, habrían conducido a la desmilitarización completa de esas dos entidades, pero no fue el caso. Los dos motivos más plausibles de ese fracaso fueron el empeoramiento del entorno político después del fracaso del Memorando de Kozak de 2003 (que era un acuerdo sobre un Estado moldavo unificado asimétrico), y el hecho de que las propuestas incluyeran la totalidad del territorio tanto de Moldova como del Trans-Dniéster, lo que implicaba dar un trato igualitario a las dos entidades. El enfoque fue contraproducente debido a que, en opinión de Moldova, el Trans-Dniéster no debía recibir un trato igualitario.

Estos ejemplos muestran que la relación entre el Estado que goza de mayor reconocimiento internacional y el régimen de facto separatista es el factor clave que determina si es viable un control de armamentos basado en un estatus neutral. Aunque nuestros cuatro ejemplos no han cosechado demasiados éxitos, sí demuestran que es posible aplicar medidas de control de armamentos basadas en un estatus neutral, si todas las partes están de acuerdo.

*En 2017 se publicará un artículo más extenso de los autores acerca de este tema.*

## El apoyo de la OSCE a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

# Poniendo coto a las armas nucleares, químicas y biológicas

En virtud de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados tienen la obligación de tomar medidas, incluso centenares, y cada una de ellas es vital para garantizar que las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores no caigan en manos equivocadas. La OSCE desempeña una función clave al ayudar a los Estados participantes a que apliquen correctamente la resolución. Adriana Volenikova, Oficial asociada de proyectos en la Unidad de Apoyo al Foro de Cooperación en materia de Seguridad, del Centro para la Prevención de Conflictos de la OSCE, lo explica a continuación.

### ¿Qué tienen que hacer los Estados para aplicar la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?

La resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas enuncia tres obligaciones principales de los Estados. En primer lugar, deben abstenerse de apoyar, por el medio que sea, a agentes no estatales que pretendan desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o utilizar armas nucleares, químicas o biológicas o sus sistemas vectores. En segundo lugar, deben haber promulgado las leyes correspondientes. En tercer lugar, deben disponer de controles internos rigurosos para cerciorarse de que cualquier material que pudiera emplearse para fabricar o

transferir dichas armas esté debidamente protegido.


En total, la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas enuncia unas 300 obligaciones de los Estados. Para apoyarlos en su aplicación, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el Comité 1540, que cuenta con el respaldo de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.

La clave para aplicar la resolución es abordar el eslabón más débil. No basta con que las grandes potencias nucleares mantengan un control estricto de sus armas, si un Estado pequeño puede utilizarse como país de tránsito, por ejemplo. A la hora de controlar los posibles componentes de las armas químicas, esto afecta a la industria química, que es enorme. Todavía es más difícil controlar las sustancias biológicas, puesto que las utilizan laboratorios y centros médicos, que deben asegurarse de que todas sus

muestras de diversos virus y agentes patógenos están debidamente protegidas.

### ¿De qué manera participa la OSCE?

Los Estados participantes de la OSCE convinieron por primera vez en que era importante apoyar la resolución 1540 cuando los Estados Unidos y el Reino Unido plantearon este tema en el programa de trabajo de la OSCE en 2009. Desde entonces, el respaldo de la OSCE se ha incrementado. En 2011, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó su resolución 1977, en la que pedía a las organizaciones regionales que brindaran asistencia para la aplicación de su resolución 1540, y ese mismo año, algo más tarde, la OSCE firmó un memorando de entendimiento con la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas en el que ambas se comprometían a colaborar.



**“Affirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security...”**

**UN Security Council Resolution  
(UNSCR) 1540**

El Comité 1540 solo dispone de un número limitado de expertos (actualmente nueve), responsables de supervisar la aplicación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en todo el mundo. En la OSCE, estamos en una situación idónea para brindar asistencia. Los 57 Estados participantes se reúnen cada semana en el Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) para debatir aspectos militares de la seguridad. Gracias a la tarea cotidiana que surge a partir de ese diálogo sobre la seguridad, estamos frecuentemente en contacto con los ministerios correspondientes, y contamos con su confianza. Los Estados participantes han designado a puntos de contacto en sus Ministerios de Asuntos Exteriores, y muchos de ellos participan en el Grupo informal de Amigos para la resolución 1540, presidido por Belarús y España. Ha habido recursos especiales para respaldar la aplicación de dicha resolución en la Unidad de Apoyo al FCS del Centro para la Prevención de Conflictos desde 2010. En 2015, el FCS adoptó una decisión en la que reconocía explícitamente la función facilitadora de la OSCE en cuanto a la aplicación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, en particular, el papel del Centro para la Prevención de Conflictos.

El apoyo de la OSCE a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es un magnífico ejemplo de cómo hacer operativo el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas sobre acuerdos regionales. Por un lado, acerca la resolución del Consejo de Seguridad al nivel regional y al nivel de país. El FCS no solo incluye periódicamente en su orden del día el tema de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino que la OSCE, sobre la base de las decisiones del Foro, brinda asistencia directa a los Estados participantes en lo que respecta a su aplicación. Por otro lado, nuestra labor cierra el círculo a nivel mundial. Mantenemos contactos periódicos con la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas. Una vez al año, la Presidencia del Comité 1540 de las Naciones Unidas viaja a Viena para tomar la palabra ante el FCS y para recibir información de los Estados participantes.

## ¿Cómo funciona la asistencia directa a los Estados participantes?

Primero nos reunimos y examinamos la denominada matriz de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que enumera en detalle todas sus obligaciones. Debido a la complejidad de las mismas, puede haber más de veinte ministerios

distintos reunidos en torno a la mesa de diálogo dedicado a un país concreto: los Ministerios de Sanidad, de Industria, de Economía, y hasta los servicios veterinarios. Examinamos los controles fronterizos, los controles aduaneros, la protección física de materiales (que son un gran número de elementos), para asegurarnos de que cualquier material que tenga el Estado y pueda llegar a ser peligroso, incluso si se emplea para usos civiles normales, como equipo para realizar radiografías en los hospitales o muestras de laboratorio, esté protegido. Gran parte de la labor consiste también en cerciorarnos de que las empresas que fabrican dichos materiales sean conscientes y responsables. Para ello, son necesarios programas denominados de “observancia interna”. Alentamos a los gobiernos a que recopilen datos sobre las industrias que hay en su país, e informen acerca de los riesgos que pueden plantear los productos que fabrican en cuanto al terrorismo.

Este diálogo centrado en países concretos nos lleva a desarrollar un plan de acción nacional para la aplicación, que suele incluir unas veinte medidas que a los Estados les conviene adoptar en los tres a cinco años siguientes. Siempre alentamos a los Estados a que se cercioren de que no sea una actividad artificial, a que fijen prioridades y a que sean realistas. También a que especifiquen qué tipo de asistencia pueden necesitar. ¿Necesitan que alguien haga un examen logístico? ¿Serán capaces de integrar las actividades dentro de su marco presupuestario del Estado, o van a necesitar fondos? En la actualidad, hay 15 planes de acción relativos a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la región de la OSCE.

## ¿Cuál es el servicio singular que brinda la OSCE?

Para que la aplicación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas funcione bien, es preciso que haya una plataforma de cooperación. Nosotros los reunimos a todos: eso es lo que aportamos. No tratamos de reinventar la rueda. Por ejemplo, si colaboro con un país en materia de residuos nucleares y nuestra evaluación conjunta con los diversos ministerios revela que un componente nuclear es motivo de preocupación, me pongo en contacto con el Organismo Internacional de Energía Atómica para averiguar hasta qué punto son conscientes de esa necesidad, y lo invito a que colabore directamente con ese país. A continuación, informo al Ministerio de Asuntos Exteriores, para

que sepan que alguien ya se está ocupando del asunto y no se dupliquen los trabajos. Luego hacemos lo mismo con la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, la Organización Mundial de la Salud y la Dependencia de Apoyo a la aplicación de la Convención sobre las Armas Biológicas. Cabría suponer que dichas organizaciones, cuyo tamaño es considerable, no necesitan a la OSCE como plataforma, y pueden hacer solas esta labor. Pero, quizá debido a su gran envergadura, o a que carecen de contactos estrechos y puntos de contacto en países en los que nosotros sí los tenemos, el hecho es que confían en que lo hagamos nosotros.

A veces son los pequeños detalles los que marcan una gran diferencia. Si un país incumple una obligación u otra, siempre estoy pendiente: ¿dónde hay un problema, dónde está la deficiencia? A menudo se debe simplemente a que no saben dónde pueden obtener formación o fondos, o bien a una falta de comunicación, o a una cuestión lingüística. Por ejemplo, Kirguistán recibió asistencia en la elaboración de una lista de verificación para el control de las exportaciones, pero no se había traducido al idioma local y no tenían dinero para hacerlo; lo hicimos nosotros. Una pequeñez, pero gracias a ello el gobierno pudo actuar y promulgar un decreto gubernamental. Ahora, Kirguistán cuenta con una lista de verificación. Sin la traducción, no dispondría de ella.

## ¿Brindan asistencia en la supervisión y el examen?

Este año ha habido un Examen amplio del estado de aplicación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a nivel mundial, y la OSCE participó en él; presentamos varias propuestas en la reunión que hubo en Nueva York.

La OSCE también ayuda a realizar exámenes entre homólogos; son muy útiles para que los Estados se familiaricen con las prácticas de los demás, sobre todo porque la propia resolución no incluye cláusulas acerca de cómo proceder en cuanto a su aplicación. Este año hemos apoyado un examen entre homólogos de Kirguistán, Tayikistán y Belarús. Hubo una primera reunión en 2014, y luego otra en Minsk, en agosto de este año, en la que llevamos a los funcionarios kirguisos y tayikos a diversas instituciones que se ocupan de identificar materiales químicos, biológicos y nucleares. También debatieron las leyes de Belarús en materia de control de las

exportaciones y se desplazaron al aeropuerto para estudiar cómo se realizan allí los controles. En la actualidad brindamos apoyo tanto a Kirguistán como a Tayikistán en su control de las exportaciones, mediante una subvención de los Estados Unidos, así que fue muy oportuno que también pudieran aprender de la experiencia de Belarús. La tercera reunión está prevista para enero de 2017 en Dushanbe.

## ¿Cuál es su opinión acerca del apoyo de la OSCE a la ampliación de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?

Uno de los resultados previstos del Examen amplio es la recomendación a las organizaciones regionales de que no solo actúen como coordinadoras, sino que también reduzcan las diferencias mediante actividades concretas y busquen a donantes que las financien. Ya hemos emprendido esa transición. Gracias a Suiza e Italia, que aportaron una pequeña subvención al efecto, y a los Estados Unidos, que apoyan continuamente nuestras actividades, hemos elaborado una serie de proyectos, entre ellos una evaluación química en Ucrania y asistencia para el control de las exportaciones en Asia central. Dichas actividades generan ahora cientos de miles de euros. Actualmente, el proyecto de la OSCE dedicado a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuenta con un presupuesto de 1,6 millones de euros. La Unión Europea tiene la intención de brindar su apoyo a actividades adicionales de la OSCE dedicadas a la resolución 1540, aunque aún está pendiente la adopción de una decisión del Consejo Europeo.

También estamos empezando a realizar más actividades de capacitación: el primer curso de formación de los puntos de contacto de la OSCE para la resolución 1540 tuvo lugar este año en junio y julio en Kaliningrado (Federación de Rusia).

Hasta ahora, estas actividades de la OSCE no se han financiado con cargo al presupuesto de la Organización. Confiamos en que el apoyo del Centro para la Prevención de Conflictos a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pase a formar parte del Presupuesto Unificado, lo que permitiría mejorar mucho la planificación y le otorgaría a esta labor el reconocimiento que merece, al ser una actividad crucial de la OSCE.

# Formando un equipo con los mediadores internos

Por Christina Stenner

La OSCE tiene un mandato amplio de sus Estados participantes de reforzar la paz y la seguridad en toda su región pero, de modo casi paradójico, a veces se impone restricciones políticas a la hora de cumplirlo. Esto, junto con la rápida evolución que caracteriza a los conflictos, exige enfoques nuevos e ingeniosos en cuanto a la prevención de conflictos y la mediación. Interactuar con mediadores internos es una opción prometedora.

Desde que la OSCE pasó de ser una conferencia a ser una organización de pleno derecho, ha estado actuando como mediadora en situaciones de conflicto y tensión. En la década de los noventa empezó a desplegar operaciones sobre el terreno a largo plazo para seguir la transición en los países de la antigua Yugoslavia y la antigua Unión Soviética. Muchas de las operaciones de la OSCE sobre el terreno incluyen la mediación y la facilitación del diálogo en sus mandatos. La OSCE ha sido una herramienta esencial de mediación en conflictos que se han vuelto prolongados en sus regiones, y ha creado espacios de mediación de formatos diferentes para buscar soluciones. Es uno de los mediadores en las conversaciones en el formato “5+2” del Proceso de resolución del conflicto del Trans-Dniéster; actúa junto con las Naciones Unidas y la Unión Europea como copresidente de los Debates de Ginebra sobre Georgia, y encabeza el Grupo de Minsk que se ocupa del conflicto de Nagorno Karabaj y está copresidido por Rusia, los Estados Unidos y

Francia. Además de las plataformas de mediación antedichas, la OSCE también actúa como mediadora en crisis en curso. Por ejemplo, en su calidad de miembro del Grupo de Contacto Trilateral, está tratando de allanar el camino para resolver el conflicto en el este de Ucrania.

En todos esos procesos, el Equipo de Apoyo a la Mediación del Servicio de Operaciones del Centro para la Prevención de Conflictos brinda a los representantes especiales de la OSCE, a los jefes de operaciones sobre el terreno y a otros mediadores, una asistencia a medida, según lo dispuesto en la Decisión del Consejo Ministerial de 2011 relativa a los elementos del ciclo de un conflicto, que pide que se refuerce la capacidad de mediación de la OSCE. El apoyo se brinda previa solicitud e intenta aplicar un enfoque holístico, en el que los procesos de mediación vayan acompañados de la ayuda pertinente a la fase en que se encuentren y a las necesidades que se hayan identificado. Podrá incluir asesoramiento individual en materia de mediación y negociación, análisis del conflicto y talleres sobre estrategia, o asesoramiento sobre procesos de mediación y facilitación del diálogo. La pregunta es: ¿cómo aprovechar plenamente la capacidad ampliada de la OSCE para mediar en los conflictos?

## Los conflictos están evolucionando

Los conflictos violentos se han vuelto notablemente más complejos en los veinte últimos años. Son más frecuentes, y más destructivos.

Algunos son un rebrote de viejas querellas regionales y otros se deben a nuevos problemas. La tendencia a la escalada y la propensión a la violencia parecen haber aumentado a lo largo del tiempo. Parece que algo ha cambiado en los motivos de las partes en conflicto, que exige más atención de la que se le presta en este momento. Además, ha aumentado muchísimo el número de interesados que habitualmente participan en los conflictos, lo que los convierte en aún más complejos. Eso exige nuevas modalidades de mediación, no solo entre las partes en conflicto, sino también dentro de ellas y también, en la medida de lo posible, dentro de la organización mediadora. El tema de cuál es la mejor manera de responder a esos nuevos retos es objeto de debates intensos entre académicos y profesionales.

Según la autora, la OSCE debe reforzar los procesos de mediación existentes y explorar nuevos puntos de acceso, así como el potencial no aprovechado. Los mediadores internos son un excelente recurso de los procesos de paz, pero interactuar con ellos requiere sensibilidad, para no perjudicarles ni a ellos ni a sus comunidades.

## Un recurso aún desaprovechado

Los mediadores internos son personas, organizaciones o instituciones que proceden del mismo contexto del conflicto. Pueden pertenecer, o haber pertenecido, a las comunidades en conflicto. Sin embargo, gozan de

la suficiente legitimidad moral y del respeto de todas las partes para que se les acepte como mediadores.

Los estudios sobre el comportamiento de las partes en conflicto, especialmente en lo que atañe a los motivos del cambio de conducta, siguen siendo insuficientes. Sin embargo, la experiencia práctica ha demostrado que los agentes de un conflicto son muy receptivos a lo que digan sus homólogos u otras antiguas partes en el conflicto. Los mediadores internos tienen a menudo relaciones estrechas con las partes en conflicto y, por tanto, son un recurso valioso, pero desaprovechado, para consolidar la paz.

Los conflictos prolongados, que son objeto de muchas actividades de la OSCE en materia de resolución de conflictos, son un buen ejemplo de contexto en el que los mediadores internos pueden intervenir de manera provechosa. Estas controversias latentes durante mucho tiempo suelen afectar a casi toda la sociedad involucrada. Por tanto, nunca se podrán solucionar solo con un arreglo político de paz a alto nivel; la solución exige una participación lo más amplia posible. Los mediadores internos suelen tener acceso a una vasta red social, y pueden alcanzar no solo a sus propias comunidades, sino con frecuencia también a personas del otro bando del conflicto.

Otro contexto en el que los mediadores internos tienen un valor inestimable es la prevención o la resolución de conflictos acerca de cuestiones locales muy profundas que afectan a las necesidades, los valores y los intereses fundamentales de las partes, entre ellas cuestiones judiciales y de derechos humanos. Ese tipo de cuestiones están profundamente arraigadas en la escala de valores morales de los interesados, y tal vez no sean negociables. Los mediadores internos pueden conectar con agentes clave sobre esas cuestiones en casos en que las personas ajenas no pueden hacerlo.

Uno de los motivos principales por los que los mediadores internos pueden ser útiles para la OSCE se debe a la índole política singular de la Organización. La OSCE fue al principio una conferencia, y hasta hoy sigue siendo ante todo un foro permanente de Estados participantes, con el respaldo de una Secretaría y con brazos operativos (Instituciones y misiones) que se prolongan hasta el terreno. En calidad de conferencia ampliada, la Organización “es” sus participantes.

Ello brinda un nivel de inclusión difícil de superar, pero también significa que cada actividad que emprenden las estructuras ejecutivas de la OSCE debe dimanar de un acuerdo entre los Estados participantes, que toman sus decisiones por consenso. Las medidas de la OSCE para resolver conflictos se califican a menudo de imparciales, es

decir, que no toman partido por ninguna de las partes en un conflicto. Habida cuenta de lo cual, de hecho son “omniparciales”, puesto que reflejan la posición de todos los Estados. Eso puede limitar el margen de acción en algunas situaciones. Puede ocurrir que la OSCE no tenga acceso a determinadas regiones en conflicto, o a agentes de un conflicto. O bien que una estructura determinada no tenga un mandato político para facilitar el diálogo o participar en la mediación. En tales situaciones, apoyar la labor de los mediadores internos puede ser una buena forma de avanzar.

## Actividades de la OSCE

En sus iniciativas para resolver conflictos, la OSCE ha empezado hace poco a trabajar con mediadores internos. Por ejemplo, el Centro en Bishkek ha impartido formación desde 2011, y ha brindado una plataforma de intercambio a los denominados “Mensajeros de la paz” en el sur de Kirguistán, que es una red público-privada de mediadores de la sociedad civil que trabajan en comunidades a fin de paliar tensiones entre grupos étnicos o entre las autoridades gubernamentales y la población.

El Coordinador de Proyectos de la OSCE en Ucrania imparte formación a los promotores de la paz en el tema de facilitar el diálogo, para que puedan crear sus propias plataformas de diálogo con sectores más amplios de la sociedad, acerca de los muchos problemas sociales que afronta el país.

La Iniciativa “Follow US” (“Síguenos”), organizada por la Misión de la OSCE en Serbia y la Misión de la OSCE en Kosovo, reúne a mujeres influyentes de Serbia y Kosovo desde 2012 para impartirles formación en materia de mediación e intercambios.

Existen muchas posibilidades para futuras intervenciones de la OSCE con mediadores internos, por ejemplo mediante sesiones de asesoramiento e informativas, tutorías o programas de becas, o bien respaldando intercambios de homólogos. En todas esas actividades, es importante tener presente los puntos débiles concretos de los mediadores internos y evitar causar perjuicios. Eso incluye llevar cuidado en no comprometer su reputación, puesto que colaboran con agentes internacionales, y cerciorarse de que no se cree un mercado de interés internacional y surjan rivalidades entre ellos.

A modo de conclusión, no siempre podemos llegar donde nos proponemos, y no siempre podemos hablar con quienes deseamos. Pero la OSCE tiene el mandato firme de dedicarse a resolver conflictos, también a través de la mediación. Tenemos que volver a centrar nuestros esfuerzos en las partes en conflicto, en su capacidad de evolucionar y transformarse. Los mediadores internos son un recurso con grandes posibilidades. Haríamos bien en encauzar nuestros esfuerzos hacia el fomento de las condiciones y parámetros necesarios para que puedan desempeñar sus funciones en las comunidades afectadas.

*La Dra. Christina Stenner es Oficial de Apoyo a la Mediación en el Centro para la Prevención de Conflictos de la Secretaría de la OSCE en Viena.*

# Mi labor como mediador interno en Irlanda del Norte

Por Gary Mason

Dejen que les cuente la historia real de tres niños que crecieron en los decenios de 1960 y 1970 en el ambiente sectario de la sociedad norirlandesa. Eran niños normales cuyas vidas iban a verse afectadas por un conflicto que no habían provocado. Dos de esos niños asistían juntos a la escuela religiosa los domingos. La madre de uno de ellos era una devota profesora que impartía clases en esa escuela. Fueron también a la misma escuela primaria desde los cuatro hasta los once años, y compartieron enseñanza y sueños. Eran los mejores amigos e iban juntos de casa a la escuela y de la escuela a casa. Ahora uno de ellos está muerto. Lo mataron de un disparo en el momento álgido del conflicto. El otro fue condenado a cadena perpetua y estuvo preso 18 años por asesinato. El tercer niño es el que está escribiendo este artículo.

**H**e contado esa historia en todo el mundo y he reflexionado sobre ella desde distintas perspectivas (teológica, política, psicológica y sociológica). Sigo sin poder explicar por qué no me uní a un grupo paramilitar para defender a mi comunidad del “enemigo” y compartir así el destino de mis amigos de adolescencia. Aún puedo recordar con claridad que una noche estábamos fuera de un edificio cuando varios de mis amigos de la infancia, entonces ya adolescentes, entraron en él y tomaron la fatídica decisión de convertirse en “terroristas”, “paramilitares”, “combatientes por la libertad”. Habría sido muy fácil para mí tomar la misma decisión y adoptar la filosofía de que la violencia era la única forma de defender a mi comunidad. Elegí no participar en la violencia cuando era un muchacho, pero también he elegido seguir siendo desde entonces un amigo crítico y un mediador interno con los violentos.





## Legado del conflicto

El Viernes Santo, 10 de abril de 1998, después de 30 años de sangrienta guerra civil, en la que fueron asesinadas más de 3.600 personas, más de 35.000 resultaron heridas y 16.000 fueron acusadas de delitos de terrorismo; y en la que hubo 34.000 tiroteos y 14.000 atentados con bomba (todo ello en una población relativamente pequeña de 1,7 millones de personas), y después de casi dos largos años de conversaciones políticas, las negociaciones dieron como resultado el Acuerdo de Belfast o de “Viernes Santo”. El Acuerdo fue aprobado por los principales partidos políticos nacionalistas norirlandeses y por la mayoría de los partidos unionistas.

Dieciocho años después de la firma del Acuerdo de Viernes Santo, el legado del conflicto sigue ensombreciendo el panorama político de Irlanda del Norte. El panorama posconflicto se caracteriza por el miedo, la incertidumbre, la falta de confianza y la alienación. Muchos miembros de la comunidad lealista/unionista protestante sienten inseguridad e incertidumbre acerca del futuro. En los últimos años, la comunidad republicana nacionalista católica ha tenido una evolución demográfica, cívica, cultural y política que ha sido positiva y que no puede compararse con la de las comunidades de las clases trabajadoras protestantes. Muchas de esas comunidades siguen luchando contra disputas y conflictos fratricidas, desindustrialización, malestar y ambigüedad culturales, y un deterioro continuo de las normas educativas. Con demasiada frecuencia, me encuentro mediando entre facciones que no pueden resolver sus diferencias mediante el diálogo y optan por recurrir a expulsiones de la comunidad o a amenazas de muerte.

Aunque inicialmente el conflicto violento era entre republicanos y lealistas, también hubo luchas fratricidas internas entre grupos individuales. Justo al año y medio de la firma del Acuerdo de Viernes Santo, las tensiones latentes entre grupos paramilitares lealistas estallaron cuando partidarios de la Fuerza Lealista del Ulster (LVF) fueron salvajemente golpeados por el jefe de la Fuerza de Voluntarios del Ulster (UVF), Richard Jameson, y sus hombres, en el club social del Portadown CF, en diciembre de 1999. Miembros de la LVF juraron vengarse y asesinaron a Jameson, iniciando así una cadena de asesinatos que llegó a su punto álgido cuando la UVF utilizó a su organización hermana, el Comando de la Mano Roja (RHC), para asesinar a dos dirigentes de la LVF, Adrian Porter y Stephen Warnock. Fui el responsable de organizar el funeral de Stephen Warnock y se necesitó una intensa labor de mediación para asegurar que transcurriera pacíficamente. Para poner fin al conflicto fueron necesarios cinco años y al menos otros cuatro asesinatos. En febrero de 2006, la Comisión de Supervisión Independiente informó de que por fin había acabado. Junto con un colega, fui uno de los principales mediadores internos que se esforzaron por poner fin a ese derramamiento de sangre.

## Amigo crítico

He pasado 28 años de mi vida laboral en el centro de la ciudad de Belfast, nunca a más de 200 metros de una “línea de paz”, las barreras de seguridad masivas que separan a las comunidades católica y protestante. He dedicado un alto porcentaje de mi labor y de mi ministerio a actuar como amigo crítico para aquellos que han empleado la violencia como forma de lograr sus objetivos políticos. Trabajo con la Acción para la Transformación Comunitaria (la Iniciativa ACT), a través de la cual miembros de la UVF y del RHC pueden demostrar su transformación y su actitud ciudadana positiva.

La Iniciativa ACT es un programa voluntario de transformación después de un conflicto que ayuda a antiguos miembros de la UVF y del RHC en su transición del conflicto a la paz. Comprende tres fases: La fase de transición brinda a los voluntarios un entorno de formación seguro, confortable y propicio para el aprendizaje. Los cursos prácticos se centran en las experiencias que han vivido y subrayan la importancia de escuchar, comunicarse y ser responsable. Los participantes debaten acerca de lo que es necesario o de lo que ha cambiado en sus vidas (como personas individuales o como grupo), en nuestras comunidades y en la sociedad. La profunda comprensión y la conciencia crítica que eso genera los prepara para participar de forma más constructiva en sus comunidades.

La segunda fase, la fase operativa, conecta a los voluntarios con organizaciones y redes de desarrollo comunitario. La distribución de funciones dirigentes es un concepto esencial en esa fase. Ese principio reconoce la diversidad de aptitudes y conocimientos especializados, y alienta a compartir la responsabilidad y el compromiso, en beneficio del desarrollo comunitario.

La tercera fase introduce más profundamente a los voluntarios en la participación cívica, haciendo hincapié en la ciudadanía activa y positiva. Se les anima a ser más representativos y colaboradores en sus respectivas comunidades (a participar políticamente, a sumarse a grupos conjuntos de residentes, a foros, a sociedades históricas y culturales, o a cualesquiera agrupación que sea relevante para sus comunidades).

Mediante esas tres fases, la Iniciativa ACT demuestra en qué consiste la transformación y la ciudadanía, y promueve la colaboración con todos los elementos de la sociedad cívica. En resumen, es un modelo de politización que ayuda a la reinserción de excombatientes, en asociación con amigos críticos y con la comunidad en su conjunto.



ELEFAST

B

A

“La Iniciativa ACT es un modelo de politización que ayuda a la reinserción de excombatientes, en asociación con amigos críticos y con la comunidad en su conjunto”.

En el tenso y frágil contexto de la Irlanda del Norte posconflicto, la contribución positiva de los exparamilitares parece que pasa desapercibida. Con su exhaustiva cobertura de la participación de esos grupos en la violencia, los medios informativos nos han dejado un estereotipo que ofrece poco margen para el tipo de viaje hacia la paz que han emprendido muchos de esos hombres. Además, como se puede considerar que lo que hacen está incluido en la cobertura política, su participación no forma parte de la historia oficial. Aun así, mediante la Iniciativa ACT, miembros de la UVF y del RHC se están transformando de excombatientes en ciudadanos activos, y están contribuyendo positivamente al mantenimiento de la paz en las comunidades de las clases trabajadoras protestantes.

Mi papel como mediador interno es inusual para un clérigo, y a menudo me preguntan si la iglesia debería dialogar con esos hombres violentos. Creo firmemente que actuar como amigo crítico para mi comunidad, ser un mediador cuando la violencia amenaza con aplastarnos, es la tarea de mi vida. Mi papel ha sido: intervención pero no respaldo. Mi vida se ha visto afectada por un conflicto que no contribuí a crear y por formas de violencia que no respaldo. Pero también se ha transformado gracias a un ministerio que me mantiene conectado con la comunidad en la que me formé y en contacto con el tipo de hombre que yo podría haber sido.

*El Rev. Dr. Gary Mason, un destacado mediador interno norirlandés, forma parte de la Junta de la Iniciativa ACT, preside Northern Ireland Alternatives, un importante programa de justicia reparadora, y es el Director de Rethinking Conflict, una ONG con sede en Belfast.*

**Más información:**

“Desarmando a los grupos militares desde dentro: Consolidar el apoyo a la paz entre combatientes en Irlanda del Norte” por Benedetta Berti, Ariel Heifetz Knobel y Gary Mason, en: *Negotiations in Times of Conflict* (Tel Aviv: Instituto de Estudios de Seguridad Nacional, 2015).

Iniciativa Acción para la Transformación Comunitaria (ACT Initiative): [www.act-ni.co.uk](http://www.act-ni.co.uk)



“Nadie  
abandona su  
hogar a menos  
que ese hogar  
sean las fauces  
de un  
tiburón”.

– Warsan Shire, *Teaching My Mother How to Give Birth*

# Trata y esclavización: Una parte sistémica del conflicto

Por Gulnara Shahinian

Durante meses y años, no ha habido día en que las noticias no se hicieran eco de las penurias inhumanas que sufren las personas en las zonas devastadas por la guerra, de los viajes desesperados en busca de la seguridad, que acaban en explotación o muerte. Las historias y las fotos desgarradoras no nos han dejado indiferentes. Pero esas personas siguen viniendo y las cifras son abrumadoras: más de 60 millones de personas en todo el mundo abandonan sus hogares, según cifras facilitadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; millares de personas se ahogan en el Mediterráneo. Buscamos signos de mejora, pero es en vano. En lugar de eso, estudios recientes llevados a cabo en las zonas de conflicto y a lo largo de las rutas de migración nos dicen que la explotación, la

trata y la esclavización de seres humanos, que acompañan al conflicto y a la guerra como una sombra inseparable, están adquiriendo nuevas proporciones, se están diversificando e intensificando.

En países donde hay conflictos, la trata de mujeres, niños y hombres adopta múltiples formas: explotación sexual, trabajos forzados, alistamiento en grupos armados y grupos terroristas, y explotación para el tráfico de drogas y órganos. Los padres, en su deseo de proteger a sus hijas de la violación y la explotación sexual forzada, las casan a la fuerza: en Siria, los matrimonios prematuros forzados han aumentado de un modo sin precedentes. Pero para la mayoría, esa estrategia de supervivencia se convierte en una esclavitud doméstica y sexual (y a menudo en prostitución en un país extranjero).

Es un hecho ampliamente reconocido que esta esclavitud es un crimen de lesa humanidad.

La barbarie practicada por el Daesh en Siria contra la población Yazidi es increíblemente atroz. Supervivientes como la joven Yazidi Nadia Murad, que prestó declaración ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, relatan el asesinato sistemático de hombres Yazidi y la esclavización de mujeres Yazidi, que son salvajemente violadas y obligadas a servir a los militantes como esclavas sexuales, son vendidas en mercados de esclavos, y sometidas a explotación y palizas. Las muchachas Yazidi que no desean abrazar el Islam y se convierten en esclavas sexuales, son quemadas vivas. Es un hecho ampliamente reconocido que esta esclavitud es un crimen de lesa humanidad.

---

## Tendencias alarmantes

La violencia y la trata están evolucionando de forma preocupante. Un estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para el período comprendido entre junio y septiembre de 2016, muestra que la crueldad motivada por el odio, característica de las primeras fases de una guerra (asesinatos de hombres delante de sus familias, esclavización de mujeres y explotación de niños) se ve incrementada por el uso de las personas como recurso desechable para satisfacer las demandas de órganos y sangre de la propia guerra. En este caso, la mayoría de las víctimas son hombres. La explotación laboral sigue al alza. Se saca clandestinamente a las personas de la zona de conflicto y se las obliga a donar órganos o a transportar drogas como el Captagon, como parte del pago de su pasaje.

Enfrentadas a la elección (que es una no-elección) de someterse a la violencia, la crueldad y el posible exterminio, o emprender un viaje arriesgado para escapar, las personas optan por lo segundo, dejando atrás sus hogares y los ahorros de toda su vida, y aceptando cualquier condición imaginable con tal de tener la oportunidad de encontrar un lugar seguro para ellos y para sus hijos. Lamentablemente, quedan atrapadas en otro ciclo trágico, expuestas a numerosos riesgos en cada etapa de su viaje. La OIM proporciona pruebas inquietantes, basadas en datos recogidos de 9.000 migrantes durante un período de diez meses en 2016, de que más del 70 por ciento de los migrantes que llegan a Europa en barco sufren explotación y trata. La mitad de los encuestados habían sido retenidos contra su voluntad, a menudo secuestrados para pedir un rescate, y su única forma de liberarse había sido el trabajo forzoso sin paga. Un informe de la OIM sobre trata y explotación de seres humanos en tiempos de crisis, publicado en diciembre de 2015, menciona la desaparición de muchas mujeres y niños no acompañados migrantes, posiblemente para el trabajo forzoso, la explotación sexual y otros fines delictivos.

Lamentablemente, el trágico viaje de esas personas no acaba al llegar a Europa. A muchas de ellas no se les concede el derecho a gozar de protección jurídica internacional; las malas prácticas de identificación y las políticas restrictivas de algunos Estados no hacen sino aumentar la vulnerabilidad ante la trata y la explotación. Terre des Hommes ha informado acerca del trabajo forzoso, incluido el de los niños, en campos de asilo y de refugiados.

## Buscando soluciones duraderas

Esa desastrosa situación se debe a innumerables causas: la pobreza extrema y la falta de oportunidades para el desarrollo económico; la degradación del medio ambiente; la vulnerabilidad ante el delito y la falta de protección debido a crisis políticas y guerras civiles prolongadas; la violencia y las brutalidades ocultas cometidas por organizaciones extremistas contra grupos étnicos y religiosos. Los conflictos actuales parecen tener perspectivas muy limitadas de resolverse: no se vislumbra un acuerdo político para la guerra de Siria y tampoco hay una estrategia internacional clara para resolver el conflicto de Irak. No se ha logrado la estabilidad en Afganistán, Somalia y Libia. Los programas y las políticas de muchos países en desarrollo para hacer frente a la pobreza crónica, la discriminación, la mala gobernanza, y los cambios climáticos y medioambientales, también han sido inadecuados. Se espera que las crisis se multipliquen ya que muchos de los problemas con que se enfrentan las personas siguen sin resolverse.

Es necesario proseguir los estudios y los análisis para determinar plenamente la naturaleza y el alcance de la trata y la esclavización en zonas de conflicto y rutas de migración. Pero la información de que ya disponemos nos da razones suficientes para afirmar que la trata no es un efecto colateral del conflicto sino una parte sistémica del mismo, y requiere especial atención desde el principio. La crisis humanitaria actual está disparando las alarmas. Hay una necesidad urgente de elaborar políticas de respuesta duraderas e innovadoras que primen ante todo la seguridad y la dignidad humanas.

## Alerta temprana

Debemos prestar mucha atención a las señales de alerta temprana y ser capaces de abordarlas de forma inmediata mediante la diplomacia y la elaboración de programas humanitarios. Hay que replantearse la prevención para abordar las causas de las vulnerabilidades. Si reforzamos la prevención podemos detener el proceso de muerte y destrucción desde sus comienzos.

### Protección

Las personas que huyen de un conflicto deben recibir una protección y un apoyo especiales. Es necesario reforzar el enfoque basado en los derechos humanos para la identificación de las personas que se desplazan y tener en cuenta los intereses de todos a la hora de brindarles protección, conforme a las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional.

La investigación demuestra que cuanto más dura el tránsito de los migrantes, más probable es que sean víctimas de la explotación delictiva. Para proporcionar una mínima seguridad, es necesario reforzar el funcionamiento de los equipos de rescate de la Unión Europea y ampliar su cobertura geográfica.

### Cooperación y coordinación

De todas las palabras mágicas utilizadas para describir políticas efectivas de lucha contra la trata de seres humanos, esas son las más importantes. La cooperación entre los países de origen, tránsito y destino, y entre los encargados de cada país, es esencial. Una estrategia integral y a largo plazo para abordar las causas y las consecuencias del flujo actual de entrada de migrantes, medidas políticas y diplomáticas adecuadas, mejora y armonización del asilo, y sistemas de reasentamiento, son requisitos esenciales.

### Inversión

Programas e inversiones a corto y largo plazo, que creen oportunidades viables de empleo y desarrollo económico, son necesarios en los países del éxodo, para promover la paz y la estabilidad.

### Análisis de las causas

#### fundamentales

Hay que realizar estudios sobre la naturaleza y la incidencia de la trata y la esclavización en zonas de guerra y de conflicto. Hay que estudiar, analizar y reflejar en políticas y leyes las causas fundamentales (indicadores de la trata y también del riesgo de la trata), de lo contrario, las guerras, las oleadas migratorias y las catástrofes medioambientales que originan las crisis actuales seguirán repitiéndose y propagándose.

### Procedimientos normalizados de asilo

Los países de destino tienen que llegar a un acuerdo sobre procedimientos normalizados de asilo que tengan en cuenta los intereses de todos y aseguren que se respeta el derecho a solicitar asilo ya consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y garantizado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Hay que hacer un filtrado y una identificación adecuados. Las personas que huyen de los conflictos, las víctimas de la trata y la esclavitud, mujeres, niños y otros grupos vulnerables, requieren especial atención.

### Aprovechamiento del capital intelectual

El capital intelectual de los refugiados y los solicitantes de asilo debe utilizarse y mejorarse, como un recurso tanto para los países de asilo (aliviando su carga y satisfaciendo sus demandas laborales concretas) como para los países del éxodo, cuando regresen a ellos. Proporcionar a los refugiados, en la medida de lo posible, formación laboral en ámbitos innovadores orientados al mercado, que puedan compartir con sus países de origen, puede ser una buena inversión. En muchos de los países a los que he viajado en mi calidad de Relatora Especial de las Naciones Unidas, he sido testigo de situaciones de conflicto latente en campos de refugiados, donde no se tenía en cuenta en absoluto a los que tenían aptitudes y estudios. El aprovechamiento efectivo del capital humano es muy valioso para reforzar la protección y la armonía en las sociedades.

La crisis actual es una crisis de derechos humanos y una prueba de fuego para el sistema de valores que todos respetamos. Necesitamos cooperación política basada en valores universales compartidos y en la firme voluntad de los dirigentes políticos. La vida humana y la dignidad, nuestros bienes más preciados, están en juego, y hay que hacer todo lo posible para pasar del conflicto a una paz sostenible.

*Gulnara Shahinian es ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias.*

# Through the Lens

## Transatlantic Slavery





Por Julia O'Connell Davidson

Desde el año 2000, se ha convertido en algo común para los políticos, responsables de políticas y muchas ONG hablar de la trata de personas como el equivalente contemporáneo de la esclavitud transatlántica. Por ejemplo, el Primer Ministro de Italia, Matteo Renzi, escribió, a propósito del aumento escalofriante del número de muertos entre las personas que atravesaron el Mediterráneo desde Libia en abril de 2015: “Los traficantes de personas son los traficantes de esclavos del siglo XXI y deben rendir cuentas ante la justicia”. La calificación de la trata de personas como comercio de esclavos tiene una larga tradición filosófica en la que la esclavitud se define como la reducción de personas a artículos mercantiles. En 1845, George Bourne, uno de los fundadores de la Sociedad Antiesclavista estadounidense, describió la injusticia singular de la esclavitud como el hecho de que “reduce a las personas a objetos”. La trata de personas actual se entiende como esclavitud moderna porque también parece hacer caso omiso de la línea que separa a las personas de los objetos, algo fundamental para el bienestar y la dignidad humana, al tratar a seres humanos como si fueran solo mercancías destinadas a ser explotadas con ánimo de lucro. Por consiguiente, según este razonamiento, se trata de un comercio que debe eliminarse por todos los medios posibles.

Sin embargo, si se presta más atención a la historia de la esclavitud transatlántica surgen una serie de conclusiones muy distintas sobre lo que define la atrocidad de la esclavitud, así como sobre el motivo por el que los migrantes y los refugiados son vulnerables a la explotación y al abuso, y sobre las medidas políticas necesarias para protegerlos.

### Personas, objetos y esclavos

En 1834, se declaró un incendio en Nueva Orleans, en una mansión propiedad del Dr. Louis LaLaurie y su esposa, Delphine. Los vecinos que acudieron a socorrerlos se encontraron las habitaciones del piso superior cerradas con llave. Cuando rompieron la puerta, descubrieron que había siete personas, aún vivas, colgadas del techo con cadenas y espantosamente mutiladas. Las víctimas eran esclavos que pertenecían a los LaLaurie; más tarde, se supo que Delphine LaLaurie había torturado y asesinado a muchos más hombres, mujeres y niños. Las publicaciones antiesclavistas de la época dieron gran publicidad a este caso, ya que revelaba de manera gráfica la impotencia de las personas

esclavizadas en poder de sus dueños. Sin embargo, es importante señalar que en la mayoría de los Estados esclavistas, era ilegal asesinar a esclavos, y Delphine LaLaurie había violado el código civil de Luisiana sobre la esclavitud, según el cual los amos no debían lesionar, mutilar ni matar a los seres humanos de su propiedad.

Por lo general, los dueños de bienes son libres de hacer lo que les plazca con ellos. Ninguna cláusula de ese mismo código civil impedía que el dueño de un libro, por ejemplo, lo destruyera si ya no le gustaba. Eso nos alerta de que, aunque desde el punto de vista legal en el mundo atlántico las personas esclavizadas eran objetos propiedad de otro, no se las consideraba “cosas” como las otras. De hecho, el núcleo de la esclavitud era un conjunto de leyes que dotaba a la persona esclavizada de lo que Saidiya Hartman califica como “doble naturaleza”, tanto de cosa como de persona. En teoría, ese conjunto de normas legislativas imponía restricciones a los propietarios de esclavos, pero fundamentalmente imponía también restricciones a las personas esclavizadas, al convertirlas en legal y moralmente responsables, en su calidad de personas, de cualquier delito que cometieran.

A diferencia del ganado, con el que se los comparaban sistemáticamente, los esclavos del mundo atlántico eran arrestados, juzgados y castigados por cometer actos prohibidos por la ley. Estos actos incluían cualquier tipo de resistencia o negativa a someterse a la autoridad de un amo o de cualquier persona de raza blanca, por más arbitraria o exagerada que fuera. La ley también penalizaba cualquier intento de fuga. De hecho, en virtud de la Ley del Esclavo Fugitivo, el esclavo fugitivo era responsable, en su calidad de persona, del delito de robarse a sí mismo, en su calidad de objeto o cosa. Esta contradicción era una característica necesaria de la esclavitud. A menos que se mate o se encadene en un calabozo a un ser humano, conservará la capacidad de actuar de manera independiente, y un esclavo muerto o encerrado en un calabozo no habría sido un bien productivo. La ley esclavista, con sus castigos espectacularmente atroces, estaba diseñada para impedir que las personas esclavizadas actuaran de manera independiente, y sobre todo que huyeran u opusieran resistencia a las condiciones en virtud de las cuales se los consideraba objetos propiedad de otro.

---

Por consiguiente, el esclavo no llegaba a ser una “cosa”, pero tampoco era una “persona”. Esta ambigüedad conllevaba que, en la práctica, el esclavo no gozara de protección alguna frente a un propietario que decidiera torturarlo o asesinarlo. Los esclavos de Delphine LaLaurie habrían cometido un delito si hubieran abandonado su casa sin su permiso. Cualquiera que los ayudara a huir también habría cometido un delito penal.

## Replantearse los paralelismos entre el pasado y el presente

Si se ha de invocar la historia de la esclavitud transatlántica en relación con las migraciones contemporáneas impulsadas por las crisis, el comercio de esclavos que condujo a los africanos “hacia” la esclavitud en las Américas no es un buen punto de comparación. Las víctimas africanas del comercio de esclavos no querían marcharse: hubo que emplear una fuerza física abrumadora para transportarlas. Los refugiados y los migrantes sí desean desplazarse, y por muy buenas razones. Una comparación histórica más convincente sería entre los actuales migrantes y refugiados, y los esclavos que trataron de huir “de” la esclavitud. Estos últimos trataron de desplazarse a un territorio libre, con la esperanza de salvar la vida o de mejorar radicalmente su situación y sus posibilidades de supervivencia. Una esperanza parecida es la que anima a aquellos cuyo desplazamiento actual se califica como “crisis migratoria”.

Si nos centramos en este deseo común y firme de movilidad, surge otro paralelismo histórico claro: el que existe entre los Estados esclavistas y los Estados contemporáneos, especialmente en cuanto a las técnicas que utilizan para limitar la movilidad humana. Casi todas las estrategias que utilizan hoy los Estados de la Unión Europea para ese fin fueron previstas y desplegadas por los Estados esclavistas para controlar la movilidad de la población esclava: pasaportes, visados, vigilancia y patrullas fronterizas, sanciones para el transportista, detención, y también leyes que penalizan a quienes brindan ayuda y apoyo a las personas que se desplazan sin autorización del Estado. En marzo de 2016, Lisbeth Zornig, una activista danesa pro derechos del niño, fue enjuiciada y multada en virtud de las leyes contra la trata de personas, por llevar en su coche a una familia de sirios hasta Copenhague. Su marido también fue multado por invitar a la familia a que entrara en su casa para tomar café y galletas y llevarlos a la estación de ferrocarril, donde compró sus billetes para que viajaran a Suecia. En este ejemplo y otros parecidos, no existe un paralelismo entre lo que se concibe legalmente como “trata” y el comercio transatlántico de esclavos, pero sí hay una gran similitud entre la ley actual sobre la trata y la Ley del Esclavo Fugitivo estadounidense que se empleaba para penalizar a

quienes ayudaran a los esclavos prófugos.

También hay resabios de esclavitud en la experiencia de los migrantes y refugiados que, con o sin ayuda, sí han conseguido cruzar el mar o la alambrada de púas, y dejar atrás a “cazadores fronterizos”, torres de vigía y otras barreras pesadas y violentas para la circulación segura, erigidas por los Estados de la Unión Europea. A los migrantes no autorizados en territorio comunitario se les tacha cada vez con más frecuencia de delincuentes, por hacer más o menos todo lo necesario para mantener sus propias vidas, desde aceptar un trabajo a alquilar una vivienda, pasando por el acceso a servicios bancarios, y se los empuja a la miseria. También, cada vez con más frecuencia, se les inmoviliza por la fuerza, ya sea con la detención por las autoridades de inmigración, o con medidas para impedir que huyan de lugares donde apenas si pueden acceder a un medio de vida y están expuestos a los elementos, a las enfermedades y a incendios (campos tales como la “Jungla” de Calais, cerrada hace poco, y en la frontera de la ex República Yugoslava de Macedonia).

Las similitudes entre la situación en la que se encuentran aquellos que, a día de hoy, carecen de un estatus oficial y autorizado de inmigración, y aquellos que a lo largo de la Historia no tuvieron la condición de libres en los Estados esclavistas, son sorprendentes, pero no se basan en reducir a las personas a la condición de cosas. Las similitudes residen en la creación de dos clases de “persona” distintas. Al igual que el ciudadano libre de raza blanca de un Estado esclavista gozaba, por las meras circunstancias fortuitas de su nacimiento, de derechos y libertades mucho más amplias que las de un esclavo, el ciudadano actual de la Unión Europea (también a menudo por las circunstancias fortuitas de su nacimiento) goza de derechos y libertades que superan ampliamente los que se otorgan a un migrante no autorizado que esté en el mismo territorio. Esta desigualdad abre la veda para la explotación y el abuso. Las personas sin derecho a tener lo necesario para vivir en un territorio determinado (trabajo, vivienda, servicios médicos), ni derecho a desplazarse donde tienen que ir, ni a quedarse donde se encuentran (puesto que, en cualquier momento, los funcionarios del Estado las pueden interceptar, detener o desplazar por la fuerza a través de una frontera), se ven obligadas a depender de otras que sirvan de intermediarias para obtener acceso a la movilidad y a medios de subsistencia. Dada esta fuerte dependencia, no es sorprendente ver informes de niños y mujeres migrantes y refugiados que son objeto de abusos sexuales, o de migrantes y refugiados que pagan cantidades ingentes a personas que les dicen que los ayudarán a escapar o a sobrevivir, y se ponen en sus manos; o descubrir que algunas de las personas que les brindan ayuda carecen de escrúpulos o incluso son brutales, y se aprovechan de su situación vulnerable para



engañarlos, explotarlos o abusar de ellos.

Desde luego, los que abusan de migrantes niños y adultos son moralmente despreciables. Pero las leyes y las políticas que hacen caer a los migrantes y a los refugiados en una situación espantosa, insalubre, peligrosa y desesperada, que los separan de sus parejas e hijos, que los reducen a la miseria y a vivir en la calle, y que les niegan los derechos que convierten a (la mayoría de) ciudadanos de la Unión Europea en personas, en todo el sentido de la palabra, seguramente son igual de despreciables. Las políticas de asilo e inmigración de la Unión Europea convierten las vidas de decenas de miles de hombres, mujeres y niños pacíficos, que solo se desplazan para intentar asegurar su propia existencia y bienestar, en un mero juego de azar.

## Debe producirse un cambio

En los Estados Unidos previos a la Guerra Civil, no todas las personas de raza blanca que condenaban la esclavitud por motivos morales creían que fuera viable o práctico abolirla de golpe y convertir a los esclavos en ciudadanos libres en condiciones de igualdad. Decían que la abolición de la esclavitud haría bajar los salarios de los trabajadores libres de raza blanca y causaría la ruina económica, pues los esclavos liberados serían una carga enorme que la comunidad no podría sufragar. Que los esclavos no estaban preparados para la ciudadanía en igualdad de condiciones. Que los esclavos de descendencia africana eran demasiado ignorantes, su cultura era demasiado distinta, y eran demasiado propensos a la violencia. Que si se los liberaba, los esclavos varones abusarían sexualmente de las mujeres blancas. Es inquietante hasta qué punto se parecen esos argumentos contra la abolición inmediata de la esclavitud y el reconocimiento de la igualdad de los esclavos, a los argumentos esgrimidos hoy contra la apertura de las fronteras de la Unión Europea y el fin de la discriminación basada en la nacionalidad.

Dejando aparte el racismo que subyace a tales objeciones, el hecho es que los seres humanos nunca dejarán de desplazarse: la movilidad es, en parte, lo que define al ser humano. Desde luego, las personas no dejarán de desplazarse de zonas en guerra y de lugares donde es imposible acceder a medios de subsistencia o poder cumplir sueños y

aspiraciones, a otros lugares donde haya más oportunidades. Si no queremos que se ahoguen, o se asfixien en remolques de camiones, o mueran aplastados bajo las ruedas de un tren, o sean explotados y víctimas de abusos de personas que prometen ayudarles a viajar y encontrar trabajo, para luego secuestrarlos y violarlos, tenemos que eliminar las barreras, las limitaciones y las desigualdades que los hacen tan increíblemente vulnerables.

Delphine LaLaurie nos brinda el argumento moral para el cambio. Aunque no nos sorprenda que los activistas antiesclavistas se sintieran horrorizados por sus crímenes, debemos recordar que la sociedad blanca esclavista también se sintió horrorizada. De hecho, los ciudadanos libres de Nueva Orleans se sintieron tan escandalizados por su depravación que organizaron el primer motín de la ciudad para vengarse, destrozando el hogar de los LaLaurie. Apoyar la institución legal que era la esclavitud o beneficiarse de ella, era algo muy distinto a apoyar torturas sádicas. Por tanto, era posible condenar la violencia excesiva y gratuita de los LaLaurie sin condenar al mismo tiempo la división legal entre la población esclava y la población libre. De la misma manera, hoy día algunos se escandalizan moralmente ante personas que se aprovechan de la impotencia de los migrantes y refugiados y los someten a la violencia y la explotación más flagrantes, sin condenar al mismo tiempo las leyes que hacen que todos los migrantes en situación irregular estén expuestos potencialmente a esos abusos.

Si los europeos no quieren encontrarse en la misma posición frente a las víctimas de la trata que los esclavistas de Nueva Orleans frente a las víctimas de Delphine LaLaurie, lamentándose del destino al que (de hecho) nosotros los hemos condenado, tenemos que empezar a abrir fronteras, reasentar a los refugiados, crear más vías legales para la migración, y trabajar en pro de la igualdad de derechos, independientemente de la nacionalidad.

*Julia O'Connell Davidson es Profesora de Sociología en la Facultad de Estudios Sociológicos, Políticos e Internacionales de la Universidad de Bristol. Se agradece el apoyo de la Fundación Leverhulme, que ha financiado la investigación en la que se basa este artículo (MRF-2012-085).*

---

# La migración y la trata de personas: Un vínculo inextricable

Por Madina Jarbussynowa

En un mundo que se encamina rápidamente hacia la globalización, la lucha contra la trata de personas solo será efectiva si comprendemos sus vínculos con las corrientes migratorias mixtas y el entorno internacional político y social siempre cambiante en los que tienen lugar. Como respuesta al desplazamiento sin precedentes debido a la inestabilidad prolongada en las costas del Mediterráneo, el Sahel y otros lugares, la Oficina de la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas ha adaptado rápidamente sus medidas para combatir la trata de personas a fin de mejorar la concienciación pública sobre los peligrosos vínculos entre la migración y la explotación de seres humanos.

En 2015, FRONTEX, la Agencia de fronteras exteriores de la Unión Europea, calculó que se habían producido más de 1,8 millones de detenciones por entrada ilegal, asociadas con la llegada de un millón de personas, más de 4,5 veces que las que llegaron en 2014, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Para hacerse una idea de lo que significa esta cifra, equivale a toda la población de Viena o de Hamburgo. Las cifras preliminares correspondientes a 2016 arrojan resultados análogos. Estas estadísticas sirven no solo para ilustrar las dimensiones de la oleada migratoria reciente hacia Europa, sino para algo aún más importante: alertarnos acerca de la dimensión de la respuesta que requiere.

En épocas de crisis, surgen con demasiada frecuencia especuladores que tratan de explotar la miseria y la vulnerabilidad de los demás. Los traficantes buscan como víctimas a personas que sufren una falta acuciante de seguridad y oportunidades, y emplean las amenazas y el engaño para controlarlas y conseguir sus propios fines. Especialmente las mujeres y los niños corren el riesgo de que se les obligue a cumplir las exigencias de quienes les prometen un pasaje seguro hacia una vida mejor. Con las recientes restricciones en las políticas de inmigración, las rutas migratorias se han vuelto más largas, más caras y más peligrosas. Al limitar las oportunidades de que la gente pueda emigrar de manera legal, estas restricciones han ayudado involuntariamente a los que practican el tráfico y la trata de seres humanos.

## El tráfico de seres humanos frente a la trata de personas

Para muchas personas, los conceptos de “tráfico de seres humanos” y “trata de personas” se han vuelto intercambiables, con lo que se han difuminado las diferencias entre ambos. Sin embargo, como señalan a

menudo los profesionales sobre el terreno y las organizaciones internacionales destacados, se trata de delitos distintos.

El tráfico siempre implica el cruce de una frontera internacional y que las personas paguen voluntariamente (al menos en principio) a un contrabandista para lograr entrar en un Estado. Europol calcula que más del 90 por ciento de más de un millón de migrantes irregulares que viajaron a Europa el año pasado emplearon los servicios ofrecidos por más de 40.000 personas que actúan en redes delictivas flexibles. Los servicios ofrecidos incluían desde la falsificación de documentos hasta el soborno de funcionarios policiales; Europol calcula que las redes delictivas involucradas en el contrabando de migrantes tuvieron un volumen de negocios de entre 3.000 y 6.000 millones de euros en 2015.

La trata de personas implica, por definición, algún tipo de coacción, física o psicológica, con el fin de explotar a la víctima. Según establece el Artículo 3 del Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, la explotación debe incluir “como mínimo, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”. Por tanto, la trata de personas es, claramente, una violación flagrante de la dignidad y los derechos humanos. A diferencia del tráfico, puede producirse también dentro de las fronteras de un país.

Habida cuenta de esta distinción clara entre el tráfico de seres humanos y la trata de personas, ¿a qué se debe esa confusión creciente, sobre todo entre los medios informativos y el público en general? Interpol ofrece un argumento convincente: aunque, en principio, la

relación entre el traficante y el migrante termina una vez la persona llega al nuevo país, hay pruebas abundantes de que los traficantes siguen explotando a los migrantes ilegales después de la llegada, mediante amenazas y exigencias de pagos adicionales. Es obvio que la trata de personas es, a menudo, una consecuencia directa del tráfico de seres humanos en las corrientes migratorias mixtas.

A modo de ilustración, los datos recientes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) prevé que de las más de 3.600 mujeres nigerianas que llegaron en barco a Italia en el primer semestre de 2016 (el doble de la cifra registrada en 2015), más del 80 por ciento será objeto de trata para ser prostituidas en Italia y en toda Europa. Es un hecho real y penoso cada vez más frecuente que muchas mujeres, después de sobrevivir a un viaje azaroso, a menudo exponiendo sus vidas, sencillamente desaparecen de los centros de asilo y acogida para caer en las manos de tratantes que quieren explotarlas. Salvatore Vella, Fiscal Principal Adjunto de Agrigento (Sicilia), se lamentaba hace poco de que muchos centros de asilo y acogida funcionan en realidad como “una especie de almacén, donde guardan a esas muchachas durante un tiempo... antes de que los delincuentes vayan a recogerlas”.

En lo que respecta a los niños migrantes, Europol informa de que 85.482 menores no acompañados llegaron a Europa en 2015. Hay pocos indicios de que esta tendencia se reduzca, ya que, por ejemplo, el ACNUR señaló que, desde enero hasta junio del presente año, la cifra de menores no acompañados que llegaron a Italia ascendió a 10.524, por comparación con los 4.410 que llegaron durante el mismo período en 2015. En Centro Europeo contra el Tráfico de Migrantes calculó en enero de 2016 que había más de 10.000 niños migrantes en paradero desconocido. Según Věra Jourová, Comisaria Europea de Justicia, corren gran peligro de ser explotados por bandas delictivas con fines de trata, trabajo sexual o esclavitud.

En vista de esos resultados, la OSCE está adaptando su enfoque para abordar los fenómenos interrelacionados del tráfico de seres humanos y la trata de personas. Solo cuando se reconozca, se comprenda y se analice debidamente el vínculo entre ambos y sus conexiones concretas, podrán los entes estatales y no gubernamentales reaccionar mejor ante ellos.

### Medidas de la OSCE

A pesar de la gravedad de esos delitos, el tráfico de seres humanos en el contexto de la migración impulsada por la crisis todavía pasa bastante inadvertido tanto para los agentes estatales como para los no gubernamentales. Dada la influencia singular de la OSCE como organización de seguridad regional que incluye los derechos humanos como parte del núcleo de su programa de trabajo, mi equipo y

yo, en la Oficina de la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas, hemos procurado, desde el principio de la crisis migratoria y el deterioro de la situación en Ucrania, luchar contra la explotación de vidas humanas por parte de los traficantes, que los ha acompañado. He viajado a Ucrania en varias ocasiones, y he trabajado con las autoridades y la Misión Especial de Observación, a fin de mejorar su nivel de concienciación y el de las personas desplazadas acerca de los riesgos que comporta la crisis.

También he visitado oficialmente centros temporales de protección y de acogida preliminar en lugares clave a lo largo de las rutas migratorias en la región de la OSCE, incluidas Turquía e Italia. Poder observar la situación sobre el terreno ha sido inestimable para evaluar las dimensiones del peligro de trata de personas en esos lugares, y ha corroborado cuán importante es que los propios migrantes sean conscientes del peligro que afrontan. Si las víctimas de la trata pueden reconocerse como tales, estarán en condiciones de pedir ayuda antes y evitar que sigan abusando de ellas o sometiéndolas a coacción.

Esas visitas me han permitido constatar directamente los avances conseguidos por las autoridades para identificar a posibles víctimas de la trata en las corrientes mixtas migratorias y de refugiados. Ahora tengo claro que queda mucho margen de mejora de las capacidades de los agentes en primera línea para controlar esas corrientes, a fin de identificar cuanto antes a las víctimas de la trata. Ese es, en parte, el motivo por el que nuestra Oficina sigue ampliando nuestras directrices sobre los mecanismos nacionales de remisión y consulta. Para poder adoptar un enfoque basado en la participación, vamos a iniciar en Ginebra, los días 23 y 24 de noviembre, una consulta preliminar con ONG de la región de la OSCE que se ocupan de la trata, así como con representantes de organismos de las Naciones Unidas.

Constatar la falta de sistemas eficientes de cooperación, y la diversidad de los marcos legislativos, ha inspirado un proyecto ambicioso multidisciplinar e intersectorial de la OSCE, que se está ejecutando en Vicenza (Italia) en 2016 y 2017. Del 14 al 18 de noviembre, un primer grupo de unos 200 funcionarios policiales, fiscales, inspectores de trabajo, investigadores financieros y representantes de la sociedad civil de los países de origen, destino y tránsito de primera línea a lo largo de las rutas migratorias se reunieron en el Centro de Excelencia para las Unidades Policiales de Estabilización en Vicenza. Tras dos días de intensos debates de los aspectos teóricos, metodológicos y técnicos de las medidas para combatir la trata de personas, participaron en un simulacro práctico de tres días de duración en el recinto del Centro.



Fotografía: OSCE/Claudio Formisano

El objeto de esta actividad era promover la cooperación práctica y las soluciones conjuntas para la identificación de las víctimas y el enjuiciamiento penal. El evento se centró en la trata para la explotación sexual y laboral, y puso de relieve el hecho de que la investigación financiera suele ser el mejor método para dismantelar organizaciones delictivas complejas. Los guiones basados en hechos reales y encarnados por actores garantizaron el realismo del simulacro. Al mismo tiempo, al no hacer referencias específicas a países, fueron adecuados para destinatarios de toda la región de la OSCE. Los expertos asesoraron a los participantes sobre la mejor manera de reaccionar ante situaciones según se iban presentando.

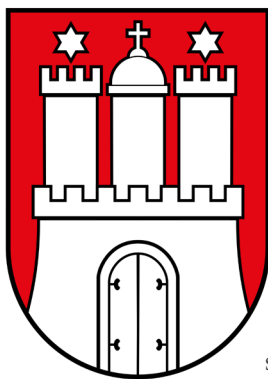
La tercera parte de los destinatarios elegidos para este primer simulacro provenían de los Balcanes occidentales, y confío sinceramente en que los conocimientos y las técnicas que han adquirido en Vicenza se apliquen de manera provechosa en el contexto regional. El simulacro es un magnífico ejemplo de la forma en que los proyectos que abarcan a toda la OSCE pueden complementar el apoyo que prestamos a la cooperación regional en Europa sudoriental, donde trabajamos con nuestras misiones sobre el terreno y los socios nacionales a fin de promover medidas concertadas para prevenir y combatir la trata de personas a lo largo de la ruta de los Balcanes occidentales.

En resumen, este artículo solo ofrece una visión abreviada de la índole de algunos de los proyectos que la Oficina de la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas ha llevado a cabo en 2016. Pese a la envergadura y la amplitud de los retos que afronta nuestra región, estoy convencida de que, gracias al enfoque integral de la seguridad que tiene la OSCE y a nuestra estrecha cooperación con los socios internacionales y locales, podremos contribuir notablemente a poner de relieve y paliar el azote de la trata de personas. Al hacerlo, todos y cada uno de nosotros tiene el deber de reconocer en cada una de las personas que se desplazan a un ser humano.

*Madina Jarbussynova es la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas de la OSCE.*

## Hamburgo, ciudad de la Liga Hanseática

Los días 8 y 9 de diciembre, los Ministros de Asuntos Exteriores de la OSCE se reunirán, por invitación del Presidente en Ejercicio y Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Frank-Walter Steinmeier, en la ciudad de Hamburgo, para tratar de llegar a un consenso acerca de las cuestiones más importantes que atañen a la seguridad, que los 57 Estados participantes han negociado a lo largo del año transcurrido. Será la primera vez que el Consejo Ministerial de la OSCE se reúna en Hamburgo. Sin embargo, la ciudad no es novata en la tarea de acoger reuniones de representantes de alto nivel de toda Europa para que puedan llegar a un acuerdo sobre cuestiones de interés común. A finales de la Edad Media, Hamburgo fue miembro destacado de la poderosa Liga Hanseática, una confederación de gremios comerciales y sus ciudades mercantiles que



abarcaba desde Novgorod, al este, hasta Londres, al oeste, y que en su punto álgido llegó a incluir más de 200 ciudades.

Al igual que la OSCE, la Liga Hanseática tomaba sus decisiones por consenso. Siguiendo la tradición de la Baja Sajonia denominada "Einung" (unidad o unión), las propuestas que obtenían suficiente apoyo se dictaban en voz alta al escribiente, y se aprobaban como vinculantes si los asistentes no presentaban objeciones. Aquellos que preferían propuestas alternativas que no tenían muchos visos de conseguir apoyo suficiente debían permanecer en silencio durante este procedimiento. Si no se llegaba a un consenso acerca de una determinada cuestión, había un cierto número de miembros de la Liga habilitados para elaborar, por consenso, una solución de compromiso.

Durante sus más de cuatro siglos de existencia, Lübeck fue el centro político de la Liga Hanseática. Pero desde 1410 hasta 1416, Hamburgo tomó el relevo del liderazgo y acogió las reuniones en las que se tomaban las decisiones. Hasta el día de hoy, la ciudad se denomina a sí misma con orgullo Ciudad Libre y Hanseática de Hamburgo.

## Exposición de la OSCE con motivo del Día Nacional de Austria

El 26 de octubre, Día Nacional de Austria, los habitantes de Viena suelen salir a la calle para visitar numerosas exposiciones y muestras en el centro de la capital. Alrededor de 1.400 personas visitaron la exposición de la OSCE durante la jornada de puertas abiertas organizada este año en el Ministerio de Asuntos Exteriores austríaco.

Tres miembros de la Misión Especial de Observación en Ucrania, que actualmente prestan servicio en el este de ese país, se prestaron a responder a preguntas, al igual que instructores del Centro Internacional de las Fuerzas Armadas Austríacas de Götzendorf, donde los observadores de la Misión recién contratados hacen un cursillo de introducción previo a su despliegue para prepararse para lo que les espera sobre el terreno.

Austria tomará en 2017 el relevo de la Presidencia de la OSCE bajo la batuta del Ministro de Asuntos Exteriores austríaco, Sebastian Kurz. El segmento de clausura de la exposición mostró un resumen de las prioridades de la Presidencia para el año próximo: "La Presidencia austríaca de la OSCE se centrará en tres amenazas importantes a la seguridad y la estabilidad: el aumento continuo de los conflictos militares; la amenaza creciente para la seguridad interna debido a la radicalización y al terrorismo; y la pérdida continua de confianza entre los Estados y entre los ciudadanos, por un lado, y las instituciones estatales y las organizaciones que deben salvaguardar sus libertades y valores, por el otro".



Fotografía: @BMEIA-Mahmoud



Organization for Security and  
Co-operation in Europe