

NÚMERO 1, 2016.

COMUNIDAD DE LA SEGURIDAD

LA REVISTA DE LA OSCE



Sumario >>



1 **Túnez** Representantes del Cuarteto para el Diálogo Nacional Tunecino, que fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 2015, conversan sobre cómo Túnez, país socio de la OSCE, se atrevió a elegir un diálogo democrático para evitar la guerra civil y los retos que todavía afronta el país. p.6

2 **Kazajstán** La experta en política migratoria Yelena Sadovskaya explica cómo la experiencia de Kazajstán, como país de acogida de migrantes laborales, brinda lecciones provechosas sobre la manera en que cabe potenciar las ventajas que la mano de obra inmigrante ya está aportando a la región de Asia Central. p.22

3 **Roma** Tres comunidades italianas de confesiones diferentes, junto con el Gobierno italiano, establecen corredores humanitarios hacia Italia para refugiados de grupos vulnerables procedentes de países de tránsito como el Líbano, Marruecos y Etiopía, en una iniciativa digna de fomentar la inspiración y la emulación. p.30

Índice » Número 1/2016

4 #OSCE

6 ENTREVISTA

Charla con el Cuarteto Tunecino:
Entrevista con los ganadores del Premio
Nobel de la Paz 2015

10 HELSINKI +40

Las primeras Medidas de Fomento
de la Confianza y la Seguridad
establecidas en la Conferencia sobre
la Seguridad y la Cooperación en
Europa

14 REPORTAJE ESPECIAL:
LA MIGRACIÓN

Una oportunidad moral

A través de la migración, más
protegidos, más ricos, más adaptables
y más seguros

Migración laboral en Asia Central

El camino a seguir: Jornadas de
Seguridad de la OSCE, Roma

Más allá de las buenas intenciones:
Permitir un tránsito seguro hacia
Italia

34 MISCELÁNEA

Comunidad de la Seguridad

Publicada por la Secretaría de la OSCE
Sección de Comunicación y Relaciones con los
Medios Informativos
Wallnerstrasse 6
1010 Viena, Austria
Tel: +43 1 51436 6267
oscemagazine@osce.org

Disponible en versión impresa en inglés y ruso, y en línea en
inglés, ruso, alemán, francés, italiano y español en:
www.osce.org/magazine

Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus
respectivos autores y no reflejan necesariamente la
posición oficial de la OSCE y de sus Estados participantes.

Editora

Ursula Froese

Comité editorial

Miroslava Beham, Paul Bekkers, Ursula Froese, Alexey
Lyzhenkov, Marcel Pesko, Natacha Rajakovic, Sandra
Sacchetti, Desiree Schweitzer

Diseño e ilustraciones

Alexandar Rakocevic, AVD

Imprenta

Ueberreuter Print GmbH
Tipografía: LeMonde Journal; Akkurat

La OSCE decide qué material será publicado. No se
abonarán honorarios por los trabajos que se publiquen.
#Si desea escribirnos, diríjase a: oscemagazine@osce.org.
La OSCE agradece a todos los autores y artistas las
contribuciones que han enviado.

Portada

"El exilio sirio"

Composición de
Moustafa Jacoub

Moustafa Jacoub es un
artista sirio que reside
en Houston (Tejas), en
los Estados Unidos.



#OSCE



Dotar al ciberespacio de más seguridad

Los Estados participantes de la OSCE han hecho que el ciberespacio fuera más predecible el 10 de marzo de 2016, cuando convinieron en ampliar el primer conjunto pionero de medidas de fomento de la confianza (MFC) para mejorar la seguridad y la estabilidad en el ciberespacio.

El nuevo conjunto de MFC en el ciberespacio y las TIC añade cinco nuevas medidas a las 11 que se habían adoptado el 3 de diciembre de 2013. Los Estados participantes acordaron organizar intercambios de datos para estudiar la gama de medidas de cooperación que podían adoptar para reducir el riesgo de conflictos dimanantes del uso de las TIC; decidieron apoyar la facilitación del empleo de vías de comunicación autorizadas para prevenir y reducir los riesgos de interpretaciones erróneas, promover las asociaciones de los sectores público y privado, fomentar la colaboración entre las autoridades responsables de las infraestructuras críticas de seguridad, y fomentar la presentación responsable de informes acerca de puntos vulnerables y remedios a los mismos. Al igual que el primer conjunto de MFC cibernéticas, todas las medidas adoptadas son de carácter voluntario.

Véase la lista completa de MFC/TIC-cibernéticas en la Decisión Nº 1202 del Consejo Permanente: www.osce.org/pc/227281

Se puede leer el artículo del Secretario General de la OSCE, Lamberto Zannier, acerca del primer conjunto de MFC en: “Cyber/ICT security: building confidence” (Ciberseguridad y TIC: El fomento de la confianza) en: Comunidad de la Seguridad, Número 2/2014 www.osce.org/magazine/2014/2

Doctrina militar

“Las guerras son una pieza de museo”, el lema que adorna la entrada del Museo de la Historia del Ejército en Viena sigue siendo actual, por desgracia. El Seminario de Alto Nivel de la OSCE sobre Doctrina Militar tuvo lugar allí, así como en el palacio Hofburg de Viena, durante los días 16 y 17 de febrero de 2016.

El Seminario es el único evento de su género que reúne a militares de alto rango y altos cargos públicos procedentes de los 57 Estados participantes de la OSCE para debatir abiertamente las intenciones militares. Lo organiza cada cinco años el Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la OSCE, que durante el primer cuatrimestre del presente año estuvo presidido por los Países Bajos.

En su discurso inaugural, el General Tom Middendorp, Jefe de la Defensa de las Fuerzas Armadas de los Países Bajos, preguntó: “¿Por qué no introducimos cambios significativos? ¿Por qué no empezamos por modernizar el Documento de Viena (las medidas de la OSCE para el fomento de la confianza y la seguridad militar)? ¿Por qué no potenciamos la confianza mutua en la esfera militar, independientemente de lo profundas que nos parezcan nuestras discrepancias?”

Se puede ver la sesión de apertura en este enlace:
www.osce.org/fsc/222696

Conflictos prolongados: el Trans-Dniéster

Por primera vez en dos años, las conversaciones en las que la OSCE actúa de mediadora en el formato “5+2” para el arreglo del conflicto prolongado acerca de la región moldova independentista del Trans-Dniéster, se reanudaron en Berlín los días 2 y 3 de junio. El formato “5+2” incluye a Moldova, el Trans-Dniéster, la OSCE, la Federación de Rusia, Ucrania, los Estados Unidos y la Unión Europea. “Tras dos días de debates intensos me complace anunciar que hemos avanzado en una serie de cuestiones importantes para provecho de ambas partes, entre otros ámbitos en las telecomunicaciones, los transportes y la enseñanza” dijo el Embajador Cord Meier-Klodt, Representante Especial del Presidente en Ejercicio alemán de la OSCE para el proceso de solución del conflicto del Trans-Dniéster.

La enseñanza y las minorías nacionales

“La llegada a Europa de hombres, mujeres y niños que tratan de huir de la violencia causada por los conflictos plantea un nuevo reto a la enseñanza”, dijo la Alta Comisionada de la OSCE para las Minorías Nacionales, Astrid Thors, al presentar el contexto de la conferencia de expertos para conmemorar el 20º aniversario de las Recomendaciones de La Haya sobre los derechos de las minorías nacionales en materia de enseñanza, en la que actuó como anfitriona en La Haya (Países Bajos) los días 20 y 21 de abril.

“La enseñanza es, en muchos aspectos, el espacio en el que se negocian las cuestiones de igualdad, identidad nacional y el concepto de nación”, observó.

Las Recomendaciones de La Haya, publicadas por el primer Alto Comisionado, Max van der Stoep, junto con las Directrices de Liubliana de 2012 para la integración de sociedades diversas, son herramientas importantes para la Alta Comisionada, puesto que desempeña su labor entre bastidores con los gobiernos y los centros escolares para mejorar la situación de las minorías nacionales en los Estados participantes de la OSCE.

Se pueden ver los vídeos ganadores del concurso “Nuestro colegio, nuestra diversidad” en este enlace: www.osce.org/our-school-our-diversity

La lucha contra el terrorismo

“Una cosa está clara: enfocar la seguridad limitándose a sus aspectos represivos no funciona. Debemos aplicar la prevención, que a veces se considera un enfoque más suave, y combinarla con el enjuiciamiento firme por la vía penal”, dijo el Ministro del Interior alemán, Thomas de Maizière, en la inauguración de la Conferencia Anual de la OSCE 2016 de Lucha contra el Terrorismo en Berlín el 31 de mayo de 2016. Más de 300 expertos que asistieron a la conferencia, de dos días de duración, estudiaron no solo la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo, sino también la reinserción y la rehabilitación de los combatientes terroristas extranjeros que han regresado. Los expertos examinaron la labor de la OSCE para luchar contra el terrorismo, desde los seminarios de expertos organizados por el Departamento de Amenazas Transnacionales de la OSCE hasta los proyectos ejecutados por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, así como las operaciones sobre el terreno, tales como el proyecto de capacitación “Padres contra el terrorismo” en Tayikistán.

Se puede ver la sesión de apertura de la Conferencia Anual de la OSCE 2016 de Lucha Contra el Terrorismo en este enlace: <http://www.osce.org/cio/243856>

Se puede obtener información sobre la campaña de la OSCE “Unidos en la lucha contra el extremismo violento” (#UnitedCVE) en este enlace: <http://www.osce.org/unitedCVE>

Un experimento sobre la conectividad

Casi mil líderes empresariales y altos funcionarios públicos se reunieron en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania en Berlín los días 18 y 19 de mayo para entablar un diálogo abierto, en el que actuó como anfitriona la Presidencia alemana de la OSCE, dedicado a la conectividad para fines comerciales y de inversión en toda la región de la OSCE y más allá de la misma, abarcando el este hasta China.

“Esta conferencia es un experimento”, dijo el Presidente en Ejercicio de la OSCE y Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, “ya que queremos abordar las visiones políticas en una época de gran agitación política. Es un experimento porque queremos hablar de la cooperación de manera concreta, en una época en la que los conflictos violentos en nuestro espacio común se están cobrando vidas prácticamente a diario. Y es un experimento porque queremos hablar de las prácticas empresariales, en una época en la que muchas personas creen que nuestras perspectivas de un espacio común de seguridad y estabilidad han sido demolidas”.

Para obtener más información, véase el enlace: www.osce.org/cio/240046 y (en alemán) www.osceconnectivity.org

Jornadas de Seguridad de la OSCE

“Reorientación de la migración y la seguridad: Salvar la brecha entre las respuestas nacionales y regionales”, Roma, 4 de marzo – véase la página XX en este número.

“Del enfrentamiento a la cooperación: Restablecimiento de la seguridad cooperativa en Europa”, Berlín, 23 y 24 de junio

Se puede obtener más información en este enlace: www.osce.org/sg/secdays



Charla con el Cuarteto Tunecino

En el verano de 2013 Túnez, el país que apenas dos años antes había dado el impulso inicial a la Primavera Árabe con su “revolución de la dignidad” que derrocó al dirigente autocrático Zine El Abidine Ben Ali, fue sacudido por una serie de asesinatos y manifestaciones violentas que parecían presagiar una guerra civil. En lugar de ello, para finales de ese año el gobierno había dimitido voluntariamente y las partes en conflicto habían firmado una hoja de ruta por la que se comprometían a instaurar un gobierno imparcial, adoptar una nueva constitución, establecer un nuevo organismo de gestión electoral y una ley electoral, y celebrar elecciones parlamentarias y presidenciales; todo ello llegó a cumplirse.

Cuatro organizaciones de la sociedad civil que se unieron para formar el Cuarteto para el Diálogo Nacional Tunecino son las responsables principales de dar un giro completo al país y devolverlo al camino de la transición democrática. Su labor fue merecedora del Premio Nobel de la Paz en 2015.

Varios representantes de las cuatro organizaciones (la Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT)), La Confederación Tunecina de la Industria, el Comercio y la Artesanía (UTICA), la Liga Tunecina de los Derechos Humanos y el Colegio Nacional de Abogados de Túnez) visitaron la OSCE en Viena en febrero de 2016 para pronunciar un discurso en la sesión de apertura de la reunión anual del Grupo de Contacto mediterráneo, bajo la presidencia de Austria. En la charla a continuación hablan de sus logros y también de los retos que Túnez, que es Socio de la OSCE para la Cooperación, debe afrontar en la actualidad.

Sus cuatro organizaciones son muy diferentes e incluso han sido adversarias a lo largo de la historia, al representar a trabajadores y patronos, abogados y militantes pro derechos humanos. ¿Cómo es que se les ocurrió aunar fuerzas?

Houcine Abbassi, Secretario General de la UGTT:

En primer lugar, nuestra cooperación como miembros de la sociedad civil ya se remonta al pasado. En 2011, para asegurar una transición fluida hacia un nuevo orden político después de la huida del entonces Presidente, Zine El Abidine Ben Ali, los partidos políticos y las agrupaciones de la sociedad civil crearon la denominada Autoridad Superior para el Cumplimiento de los Objetivos de la Revolución, la Reforma Política y la Transición Democrática. Mi colega Ghazi Gherairi, profesor de Derecho constitucional, que hoy está presente, nos asesoró y actuó como nuestro portavoz. Nuestra labor desembocó en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente el 23 de octubre de 2011. Una vez la Asamblea hubo formado gobierno se disolvió la Autoridad Superior.

Lamentablemente, al cabo de un año resurgieron los conflictos y hubo una grave crisis política. Se perpetraron atentados contra personalidades públicas, funcionarios y policías, así como asesinatos, y aumentó el peligro del terrorismo. Dos importantes personalidades políticas fueron asesinadas: Chokri Belaïd (coordinador del Movimiento Democrático de Patriotas) y Mohamed Brahmi (dirigente del Movimiento del Pueblo). Observábamos lo que estaba sucediendo en otros Estados donde también había habido una revolución, y que se estaban precipitando en el caos. Nos dijimos que si no queríamos que nuestro país entrara en la misma espiral no podíamos seguir siendo meros observadores pasivos. Túnez tenía que dar con su propia solución para poner fin a esa situación. Así que nuestras cuatro organizaciones se reunieron para solucionar el bloqueo e iniciaron un diálogo nacional. Y así comenzó nuestra historia.

Ouided Bouchamaoui, Presidenta de UTICA:

A veces lo olvidamos, pero conviene recordar que ya había habido contactos entre UTICA, la unión de empresarios, y UGTT, la unión de trabajadores, antes de que entabláramos el diálogo nacional. En 2012, cuando hubo muchas sentadas y huelgas y la situación social era complicada, los dos sindicatos se reunieron y preparamos la base para el diálogo. Por supuesto que al principio no fue fácil. Creo que gracias a nuestras personalidades, así como a la situación en el país, fuimos capaces de conseguir ese hito inicial.

Abbassi: Hemos invitado a muchos partidos políticos a que se sumen al diálogo nacional, y muchos de esos partidos se pusieron en contacto, ya fuera con la señora Bouchamaoui o conmigo, para disuadirnos de que aunáramos nuestros esfuerzos, pues creían que los elementos que nos separaban eran más numerosos que aquellos que nos unían. Pero nuestra respuesta fue inequívoca: por encima de todo están los intereses del país. Con ello transmitimos un mensaje firme a las partes políticas en conflicto: nosotros, adversarios de largo arraigo, hemos podido llegar a un acuerdo, así que vosotros también debéis superar vuestras disensiones internas por el bien del país que tanto amamos.

Noureddhine Allègue, Colegio de Abogados de

Túnez: En una asamblea general, el Colegio de Abogados de Túnez decidió seguir adelante y tomar cartas en el asunto. Teníamos claro que había que afrontar la situación política y que no podíamos dejar que las cosas siguieran como estaban. Nuestra cooperación con la Liga Tunecina de los Derechos Humanos surgió de manera natural pues su dirigente, Abdesatar Ben Musa, es uno de nuestros colegas, exdecano del Colegio de Abogados, y la propia Liga está formada por un gran número de abogados, así que ya existía una relación, y también había buenas relaciones con las otras dos organizaciones, lo cual facilitó nuestra tarea.

Abdessattar Ben Moussa, Presidente de la Liga Tunecina de los Derechos Humanos:

Las cuatro organizaciones ya habían entrado en acción en tiempos de la dictadura y habían participado en la revolución, así que contaban con el respaldo de la población y de otras asociaciones y organizaciones. Otro elemento que teníamos en común es que éramos independientes de los partidos políticos (y de la influencia extranjera). Las embajadas quisieron intervenir, pero nos negamos.

Ustedes han conseguido algo que parecía imposible: como agentes de la sociedad civil, han convencido al gobierno en el poder para que dimitiera voluntariamente y, con la oposición, acordara una hoja de ruta para un nuevo comienzo político. ¿Cuál es el secreto de su éxito?

Ben Moussa: Efectivamente, fue difícil convencer a las tres partes que constituían el gobierno para persuadirlos de que éste dimitiera. La sociedad tunecina estaba profundamente dividida respecto de la Asamblea Nacional Constituyente. Miles de manifestantes habían organizado una sentada ante el edificio de la Asamblea y en todo el país, y exigían

que el gobierno dimitiera y el parlamento se disolviera; y luego estaba la otra facción, que pedía que se mantuviera el statu quo. ¿Qué podíamos hacer? Decidimos que, ya que la Asamblea Nacional Constituyente era un órgano electo, había que respetar su carácter legal. Pero al mismo tiempo había que pedirle cuentas al gobierno por la situación de la seguridad y la serie de atentados. De modo que propusimos una hoja de ruta que esbozaba una vía de compromiso que desembocaría en una nueva Constitución, un gobierno provisional imparcial, una nueva ley electoral, y elecciones parlamentarias y presidenciales.

Insistimos en que la hoja de ruta se aceptara inmediatamente. “No podemos seguir en esta situación de caos y guerra civil”, dijimos: “pues en caso contrario no va a quedar nada que ustedes puedan gobernar. Es necesario un diálogo ahora mismo”. Fue la estrategia que empleamos para hacer que las partes firmaran la hoja de ruta. Y así la aceptaron.

Posteriormente, para la ejecución de la hoja de ruta volvimos a salir a la calle de cuando en cuando, manifestándonos junto con la población y los militantes

Abbassi: Contábamos con el respaldo popular de la sociedad civil, que nos daba fuerzas, y las cuatro podíamos aprovechar nuestra intervención anterior: contábamos con la experiencia y los conocimientos especializados para conseguir hacer que funcionara el diálogo.

Bouchamaoui: ¿Cuál es el secreto de nuestro éxito? El respeto mutuo, un espíritu decidido y una fe sólida en la paz. Nos hemos fijado prioridades claras: en primer lugar servimos los intereses nacionales, y solo después a nuestras organizaciones.

Ghazi Gherairi, Secretario General de la Academia Internacional Tunecina de Derecho Constitucional: Estoy lo bastante próximo y al mismo tiempo mantengo la suficiente distancia para poder decir: el Cuarteto ha tenido éxito porque representa a un nuevo Túnez. Aunque sus miembros basen su legitimidad en sus experiencias previas (los dos sindicatos desde la época en que surgieron en los años cuarenta, la Liga de los Derechos Humanos de su papel opositor frente al autoritarismo de los años setenta, la profesión jurídica desde su historia primigenia, pues debemos remontarnos hasta los escritos latinos y griegos para poder decir que Cartago es una tierra en la que no crece nada, salvo abogados), lo que me parece interesante es que el Cuarteto demuestra que la sociedad civil es capaz de superar sus propios conflictos y discrepancias fundamentales y dar prioridad a los intereses nacionales por encima de los intereses privados, ya sean partidistas o colectivos.

¿Qué le parecen los retos que afronta Túnez en la actualidad?

Bouchamaoui: Todos los elementos de la hoja de ruta se han cumplido: hemos elegido a la asamblea, hemos elegido al Presidente de la República y hemos adoptado la nueva Constitución. Así que, francamente, hemos conseguido que la transición política se lleve a cabo con éxito. Pero sigue siendo precaria, y lo seguirá siendo mientras no tenga éxito la transición económica. Porque cuando los jóvenes salieron a la calle a manifestarse no lo hacían solo para reivindicar la dignidad y la libertad, sino también el empleo. Hoy somos un país democrático; gozamos de todas las libertades y contamos con una sociedad civil consolidada que puede defenderlas. Pero hay una exigencia del pueblo que todavía no hemos conseguido satisfacer, y es ofrecer a los jóvenes desempleados el trabajo que necesitan con tanta urgencia.

Como somos un país pequeño no tenemos los recursos para conseguirlo solos, sobre todo porque la mayoría de las empresas tunecinas no son grandes. El noventa por ciento son pequeñas y medianas empresas, y la mayoría son microempresas de una sola persona. Así que nuestro país es incapaz por sí solo de brindar suficientes oportunidades a los jóvenes. Por eso invitamos a los inversores extranjeros a que vengan a Túnez e inviertan aquí. Sin embargo, y este es un matiz clave, no nos interesa la subcontratación: lo que queremos es que se generen puestos de trabajo sólidos. Queremos que inviertan en Túnez en un auténtico espíritu de asociación. Lo último que queremos es que la gente que viene a Túnez ofrezca una solución de bajo coste. Lo que buscamos son oportunidades para innovar en los sectores de la tecnología, la sanidad o la enseñanza: muchos de ellos necesitan que haya investigación, creatividad e innovación, y estoy convencido de que los tunecinos pueden brindar esas posibilidades a extranjeros.

El extremismo radical y el yihadismo se propagan entre los jóvenes, y también sucede en Túnez: ¿qué puede hacer la sociedad civil para impedirlo?

Bouchamaoui: Así es: hay unos cuantos jóvenes que se marchan para unirse a la yihad. Hay informes según los cuales Túnez es el primer país que explotan los extremistas radicales, y eso asusta a la gente. En primer lugar, siempre hay que verificar las cifras. En segundo lugar, tenemos que escuchar a estos jóvenes, dialogar con ellos y hablar con ellos de los motivos que los impulsan a marcharse. Si los escuchamos y hablamos con ellos siempre es posible dar con una respuesta.

También existe un aspecto material, por supuesto: hay jóvenes pobres que buscan empleo; también hay algunos que, a falta de apoyo social o de distracciones, o de lo que sea, se sienten atraídos por los que se llaman a sí mismos acólitos islamistas, aunque no sea la verdad. Así que tenemos que convencerlos de que es posible un futuro mejor, que existe la felicidad en algún punto más allá. Hay que aprovechar todos los medios a nuestro alcance para escucharles, para crear condiciones dignas de vida y, sobre todo, ofrecer a los jóvenes la dignidad que merecen.

“La aportación que puede hacer una organización como la OSCE a la opinión internacional es, ante todo, comprender lo que está sucediendo en Túnez.”

¿Qué le puede ofrecer a Túnez la asociación con la OSCE?

Gherairi: Creo que la OSCE, como una organización de países que aspiran a la paz, es consciente de lo que sucede a su alrededor, y Túnez es un país cercano en términos geográficos y donde ocurren acontecimientos importantes. Por un lado, Túnez tiene lo que usted ha reconocido esta mañana: un consenso civil en pro de la democracia. Pero también tiene otros elementos latentes, entre ellos exigencias sociales que no se han cumplido y que pueden conducir ya sea a corrientes migratorias (como recordará, en las primeras semanas tras la revolución hubo una corriente migratoria hacia Europa, y especialmente hacia Italia) o a lo que algunos medios informativos pretenden que está sucediendo en el país sin haber comprobado sus datos, dada la presencia de algunos contingentes tunecinos que se entrenan en Oriente Medio para unirse a la yihad. Creo que sería un error disociar estos elementos en potencia: hay que tomarlos juntos. Hay un proceso de círculo virtuoso, de democratización e integración social, pero llevará tiempo conseguir cierto grado de satisfacción pública, reconocimiento y estabilidad. El entorno internacional que nos rodea no siempre propicia la paz ni los valores democráticos y, a menudo, esas tendencias que no son democráticas están respaldadas por dinero, por no decir petrodólares. Se ha constatado en Túnez que ciertos grupos que se decantan

por el radicalismo (son varias docenas de personas) están vinculados a esos tipos de redes. De modo que en la actualidad la aportación que puede hacer una organización como la OSCE a la opinión pública es, ante todo, comprender lo que está sucediendo en Túnez. Hay que entender que hay una nación que decidió, contra todos los pronósticos, alzarse como una nación democrática, decente y autónoma. Hoy nos situamos en un contexto internacional determinado. Si uno comprende esto, ni siquiera hay que decirles a ustedes qué es lo que tienen que hacer, porque salta a la vista. Está en armonía con el auténtico significado de la OSCE como organización dedicada a la paz: una paz que no es solo la ausencia de conflictos, sino la instauración de un estado permanente sin conflictos.

¿Cuáles son sus planes para el futuro?

Abbasi: El Cuarteto ha terminado de cumplir lo que se había propuesto. Con el diálogo nacional, hemos encontrado una solución que ha permitido a las instituciones estatales afianzarse y consolidarse. Nos han pedido que demos un carácter institucional a este diálogo, pero nos hemos negado a ello: porque sería una iniciativa paralela a la voluntad declarada de los votantes, y eso debilitaría las instituciones democráticas. Hemos concluido nuestra tarea, y su continuación está ahora en manos de esas instituciones estatales.

Sin embargo, el Cuarteto siempre seguirá atento a lo que sucede en Túnez: las cuatro organizaciones seguiremos alerta hasta que nuestro país recobre el equilibrio, no solo en el plano político y socio-económico, sino también, en la misma medida, en el de la seguridad, lo más alejado posible del terrorismo. Nuestra función consiste en intervenir si detectamos indicios de desestabilización, en cuyo caso tendremos que actuar rápidamente, pues si no lo hacemos las consecuencias serán nefastas. Eso es lo que aún nos mantiene unidos. Vamos a intervenir si nuestro país nos necesita.

Ben Moussa: Permítame añadir que nuestras organizaciones siguen participando en las reformas. La Liga de los Derechos Humanos interviene en muchos ámbitos: la reforma de la enseñanza, la reforma jurídica, la reforma de las estructuras de seguridad, y también en la lucha contra el desempleo, el terrorismo y la violencia. Como organización cuya labor es convencer aún nos queda muchísimo por hacer, pero no podemos ocupar el puesto de las instituciones políticas.

Las primeras Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad establecidas en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa

Por el Coronel (retirado) Wolfgang Richter

En el contexto actual marcado por tensiones geopolíticas dentro de la región de la OSCE, las medidas de cooperación militar en materia de seguridad adoptadas durante la Guerra Fría en el marco de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (la CSCE, predecesora de la OSCE) contienen algunas enseñanzas valiosas.

A lo largo del último decenio, se ha podido observar un deterioro del acervo de la OSCE en materia de seguridad, cuya piedra angular en el ámbito europeo del control de armamentos convencionales es el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Tratado FACE) de 1992, que actualmente atraviesa serias dificultades y para el que tampoco parece haber un sustituto. En su lugar, se está instalando una nueva conciencia de rivalidad geopolítica, surgida a raíz del creciente número de crisis potenciales y de retos emergentes para la seguridad, entre los que destaca la crisis en Ucrania y su entorno. Estos acontecimientos han cambiado el panorama europeo de la seguridad y están poniendo en entredicho principios fundamentales de la cooperación euroatlántica y euroasiática en materia de seguridad. También han provocado que una serie de países consideren necesario aumentar las medidas disuasorias y de defensa nacional para hacer frente a las amenazas que perciben contra su soberanía e integridad territorial. Es un hecho que durante los dos últimos años el número de sobrevuelos de zonas fronterizas, ejercicios militares y maniobras navales han crecido hasta alcanzar niveles y dimensiones desconocidas desde el final de la Guerra Fría.

Ante semejante telón de fondo, valdría la pena recordar que incluso en el punto más álgido del enfrentamiento entre bloques en Europa, en la década de 1960, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) abogó por que la distensión, combinada con una oferta de cooperación en materia de seguridad, debería complementar los esfuerzos por alcanzar la disuasión,

tal y como se recomendaba en el Informe Harmel, de diciembre de 1967. Esa actitud, que también era compatible con el objetivo declarado por la Unión Soviética de velar por una “coexistencia pacífica” entre los diferentes sistemas políticos e ideológicos, estableció las bases para la convocatoria de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), que se celebraría en Helsinki en 1973. Participaron en la misma 35 Estados, miembros de uno u otro bloque militar, o bien neutrales o no alineados. El camino hacia Helsinki se allanó mediante una serie de acuerdos bilaterales entre Alemania Occidental y la Unión Soviética, Polonia, Checoslovaquia y Alemania Oriental, el ingreso de los dos Estados teutones en la Organización de las Naciones Unidas y el Acuerdo Cuatripartito sobre Berlín, la firma del Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (SALT I) entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, y el inicio de conversaciones sobre una Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas (MBFR) en materia de control de armamentos convencionales en Europa Central.

La Conferencia finalizó en 1975 con la adopción del Acta Final de Helsinki, que recogía una amplia gama de medidas de cooperación, agrupadas en tres “cestas” principales: seguridad, cooperación económica y tecnológica, y cuestiones humanitarias y de otra índole. La primera de las cestas no solo contenía diez principios que rigen las relaciones entre los Estados (una interpretación del derecho internacional existente, adaptándolo de manera que tuviera un sentido y una aplicación concretos en una Europa dividida), sino que también presentaba un conjunto de medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad militares (MFCS).

Las medidas de Helsinki

Si bien las conversaciones sobre la Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas concernían únicamente a los Estados miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia, las MFCS recogidas en el Acta Final de Helsinki tenían en cuenta la percepción de riesgos de los 35 Estados participantes en la CSCE. Las medidas daban respuesta a la inquietud que suscitaban repetidas maniobras militares a gran escala y desplazamientos de tropas, ya que se podían utilizar para lanzar ataques por sorpresa o preparar operaciones militares ofensivas a gran escala en un plazo muy breve de tiempo.

Se convino una disposición mediante la cual se requería la notificación previa de toda maniobra militar en la que participaran 25.000 o más efectivos de personal militar (incluidos también los efectivos anfíbios o aerotransportados), a la que se añadió una cláusula de observación opcional. La notificación debía distribuirse con 21 días o más de antelación al comienzo de las maniobras, a excepción de las maniobras repentinas organizadas en un plazo más breve, cuya notificación debía hacerse con la mayor antelación posible. En cuanto a operaciones que contarán con la participación de tropas transportadas por aire o por mar (anfíbias), se sugirió una rebaja de los niveles exigidos de notificación, aunque finalmente se dejaron sin especificar. Esas disposiciones se referían a dotaciones de personal; el Acta Final de Helsinki no contenía ningún tipo de umbrales en relación con armamentos o equipo. Sin embargo, se alentaba a los Estados participantes a que facilitaran información adicional pertinente sobre las maniobras como, por ejemplo, la finalidad de las mismas, el tipo y número de las fuerzas que intervenían, el calendario y el programa de las maniobras, así como la zonas geográficas en las que se desarrollarían.

Las MFCS de Helsinki tenían en consideración la comprometida índole política y la importancia operativa de las actividades militares insólitas que se llevaran a cabo en zonas fronterizas. Por ello se recomendaba la notificación de maniobras de menor tamaño con una participación de menos de 25.000 hombres pero que se llevaran a cabo en zonas cercanas a otros Estados participantes. En el caso de los Estados participantes cuyo territorio se extendiera más allá del continente europeo, las MFCS de Helsinki solo serían aplicables a aquellas zonas que se extendieran hasta 250 kilómetros de sus fronteras con otro Estado participante europeo.

Si bien, en virtud del Acta Final de Helsinki, no eran preceptivos ni el intercambio de observadores ni los contactos adicionales, como por ejemplo las visitas recíprocas de delegaciones militares, sí que se

recomendaba su realización y se hacía hincapié en el principio de reciprocidad. Más aún, la CSCE preveía que la experiencia adquirida mediante la aplicación inicial de dichas medidas convenidas en Helsinki podría incluso conducir a la elaboración de otro conjunto de disposiciones aún más pormenorizadas.

Aplicación limi

Lamentablemente, la situación política empeoró en los años que siguieron a la adopción del Acta Final de Helsinki. La crisis relativa al despliegue en Europa de misiles balísticos de alcance intermedio se acercaba a su punto más crítico; por su parte, la Unión Soviética desplegó sus fuerzas militares en Afganistán; en Polonia se decretó la ley marcial; y los avances en las conversaciones sobre la MBFR quedaron bloqueados. Y por si fuera poco, surgieron profundas diferencias en cuanto a la interpretación del Acta Final de Helsinki, particularmente en lo relativo a los derechos humanos y las libertades fundamentales, que agravaron aún más la desconfianza mutua.

Por ese motivo y durante el decenio transcurrido tras la firma del Acta Final de Helsinki, las MFCS que contenía el documento se aplicaron de una manera selectiva y limitada. Entre 1975 y 1986 se notificó un total de 72 maniobras a gran escala, de las cuales 47 fueron observadas, si bien dicha observación se llevaba a cabo conforme a restricciones definidas con una precisión extrema. Además, también se notificaron 53 maniobras de menor tamaño durante ese período, 19 de las cuales fueron observadas. No fue posible lograr avances tangibles respecto al desarrollo de nuevas MFCS en las posteriores conferencias de la CSCE celebradas en Belgrado (1977-1978) y Madrid (1980-1983). Sin embargo, los Estados participantes sí que llegaron a un acuerdo en Madrid sobre la celebración de otra conferencia en Estocolmo, en enero de 1984, destinada a fomentar la aplicación y el ulterior desarrollo de las MFCS.

El Documento de Estocolmo

Las negociaciones mantenidas en la conferencia de Estocolmo recibieron un impulso inesperado tras la decisión del Presidente soviético Mijaíl Gorbachov de revisar las políticas de la Unión Soviética a fin de introducir reformas. Todo ello condujo a una serie de señales recíprocas destinadas a lograr la distensión, entre las que destacan diversas ofertas de compromisos en relación con el control de armamentos convencionales y los misiles balísticos de alcance intermedio y de alcance medio. En Estocolmo, los Estados participantes de la CSCE lograron adoptar un conjunto de MFCS revisadas (1986), que se enumeran en el denominado Documento de Estocolmo y que, a día de hoy, siguen constituyendo el núcleo principal de la función de alerta temprana prevista en el Documento de Viena, su sucesor: la notificación previa y la observación de maniobras militares y actividades militares insólitas; los calendarios anuales y las disposiciones limitativas, así como su refuerzo a través de medidas de verificación.

El mandato encomendado en Madrid a la Conferencia de Estocolmo especificaba que la zona de aplicación de las nuevas MFCS abarcaría Europa en su conjunto, así como la zona marítima y el espacio aéreo contiguos, que incluían también las zonas oceánicas contiguas a Europa. Se trataba esta última de una especificación novedosa en comparación con las MFCS de Helsinki. En la zona marítima y el espacio aéreo contiguos, las MFCS serían aplicables a actividades militares de todos los Estados participantes siempre que tales actividades afectaran a la seguridad en Europa y, al mismo tiempo, constituyeran parte de actividades objeto de notificación que tuvieran lugar dentro de Europa en su conjunto.

El plazo para la notificación con antelación requerido de determinadas actividades militares se incrementó en el Documento de Estocolmo, con lo que pasó de los 21 días especificados en el Acta Final de Helsinki a 42 días. Una vez más, se introdujo una excepción respecto de las maniobras repentinas: estas debían notificarse en el momento en que las fuerzas participantes empezaran dichas actividades.

El umbral definido en Helsinki de 25.000 hombres participantes en tales actividades se rebajó a 13.000, siempre y cuando su participación tuviera lugar en una misma actividad y esta se realizara bajo un solo mando operativo y estuviera organizada en estructura de división o, al menos, de dos brigadas o dos regimientos. El término “hombres” (que se conoce en la actualidad como “fuerzas terrestres”) se definió de manera que incluyera no solamente a las fuerzas terrestres, anfibias y aerotransportadas, sino también a las fuerzas aeromóviles. También se introdujo un umbral adicional de 300 carros de combate. Las maniobras de menor tamaño debían asimismo notificarse, cuando incluyeran un desembarco anfibio o un lanzamiento de paracaidistas en el que participaran al menos 3.000 hombres. Por primera vez se exigía la inclusión en la notificación de fuerzas aéreas cuando se previera que en el curso de la actividad se iban a efectuar 200 o más salidas de aeronaves, excluidos los helicópteros. La información que debía aportarse en las notificaciones se había descrito de manera muy pormenorizada: la denominación y finalidad general de la actividad militar; los nombres de los Estados participantes, el nivel de mando, las fechas de comienzo y finalización, los tipos y el número total de hombres, divisiones, desembarcos anfibios, lanzamientos de paracaidistas y los sistemas principales de armamentos empleados (por ejemplo, carros de combate, lanzadores portátiles de misiles dirigidos anticarro, piezas de artillería y lanzadores múltiples de cohetes de calibre 100 mm o superior, helicópteros, así como el número de salidas de aeronaves y de fuego naval buque-costa previsto). En relación con las maniobras multinacionales, el Documento de Estocolmo estipulaba que el país

anfitrión en cuyo territorio se proyectara desarrollar la actividad tenía la obligación de notificar esas maniobras si el número combinado de fuerzas nacionales que intervinieran superaba los umbrales, incluso aunque las contribuciones de cada país estuvieran por debajo del nivel notificable. Asimismo, debía notificarse la llegada de un número importante de fuerzas trasladadas desde fuera de la zona de aplicación de las MFCS a lugares situados en dicha zona, o el traslado desde dentro de la zona de aplicación a lugares de concentración en la zona de aplicación. Todas esas disposiciones garantizaban la transparencia de las concentraciones de refuerzos militares procedentes de regiones situadas fuera de Europa o el traslado de reservas operativas importantes dentro de la zona de aplicación.

Las recomendaciones, más bien imprecisas, sobre la observación de actividades militares insólitas recogidas en el Acta Final de Helsinki fueron sustituidas en el Documento de Estocolmo por disposiciones concretas. Se requería de los Estados participantes que invitaran a observadores de todos los demás Estados participantes a que asistieran a actividades militares notificables y a concentraciones de fuerzas siempre que el número de hombres participantes en ellas alcanzara o superara la cifra de 17.000. Para desembarcos anfibios o asaltos paracaidistas se estableció un umbral de 5.000 participantes. Cada Estado participante tenía derecho a enviar a dos observadores. Su misión consistía en confirmar que la actividad militar no tenía carácter amenazador. Con ese fin, los observadores estaban autorizados a utilizar mapas y equipo de observación adecuados, recibir información diariamente sobre el desarrollo de la actividad y un plan diario, visitar posiciones geográficas clave en la zona de operaciones, y comunicar con los mandos y las tropas de unidades de combate importantes. En caso de maniobras repentinas, únicamente era obligatorio invitar a observadores cuando su duración fuera superior a 72 horas.

Otro elemento nuevo del Documento de Estocolmo fue el requisito de que los Estados participantes facilitaran, a más tardar el 15 de noviembre de cada año, un calendario anual de las actividades militares sujetas a notificación que tuvieran previsto realizar durante el siguiente año natural, que iría acompañado de información detallada sobre fechas, características generales y finalidad, tamaño y duración, así como el número y tipo de fuerzas que tomarían parte en la actividad. Además, se incluyeron algunas disposiciones limitativas: debían comunicarse, junto con la información pertinente, las actividades militares en las que tomaran parte más de 40.000 hombres y que se proyectaran realizar durante el segundo año natural siguiente y, por otro lado, no se llevarían a cabo actividades militares en las que participaran más de 75.000 hombres, a menos que hubieran sido objeto de comunicación; los Estados participantes tampoco llevarían a cabo actividades militares en las que participaran más de 40.000 hombres, a menos que hubieran sido incluidas en el calendario anual. Esas disposiciones garantizaban la prohibición de maniobras repentinas que superaran dichos umbrales a menos que se hubiera informado sobre las mismas previamente y con la suficiente antelación, con lo cual se pretendía evitar la creación de escenarios que pudieran favorecer ataques por sorpresa.

Otra medida de fomento de la confianza para casos en los que existieran dudas sobre el cumplimiento de las MFCS consistía en el derecho de los Estados participantes a llevar a cabo inspecciones por difidencia en el territorio de cualquier otro Estado participante, dentro de la zona de aplicación. Sin embargo, ningún Estado estaba obligado a aceptar en su territorio más de tres inspecciones por año natural. Las peticiones de inspección debían especificar el área en la que se creía que se estaba desarrollando una actividad militar sujeta a notificación, y dicha “área especificada” no debía superar la necesaria para una actividad militar de nivel de cuerpo de ejército. El Estado inspeccionado tenía que garantizar el acceso sin impedimentos a los inspectores excepto en puntos sensibles o áreas restringidas de tamaño reducido, tales como instalaciones de defensa, vehículos y aeronaves militares o buques de guerra. La respuesta a una petición de inspección debía comunicarse en un plazo de 24 horas y el equipo de inspección debía ser recibido, en un plazo no superior a 36 horas, en un punto de entrada lo más próximo posible al área especificada para, a continuación, garantizarle el derecho a realizar la inspección durante un máximo de 48 horas, por tierra, por aire o combinada.

La parte final del Documento de Estocolmo contenía una referencia explícita a la aplicación de las MFCS, en la que se ponía de relieve la contribución que esta suponía a la reducción de los peligros de conflicto armado y desacuerdo o cálculo erróneo de las actividades militares.

Seguimiento

Justo en la época en que finalizaba la Conferencia de Estocolmo, la distensión avanzaba a grandes pasos. En mayo de 1987, el Pacto de Varsovia anunció un cambio en su doctrina militar que apuntaba hacia una estrategia defensiva. En diciembre de ese año se firmó el Tratado sobre la eliminación de las fuerzas nucleares de alcance intermedio (INF) entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Se acordó un nuevo mandato en enero de 1989 respecto de las negociaciones sobre el control de los armamentos convencionales que tuvo como resultado la conclusión del Tratado FACE al año siguiente.

Las primeras observaciones mutuas en virtud del Documento de Estocolmo se llevaron a cabo en 1987 en Europa Central y sus resultados fueron muy alentadores: se logró confirmar el cumplimiento de lo dispuesto en Estocolmo y los primeros contactos profesionales entre homólogos del ámbito militar ayudaron a seguir desarrollando la confianza mutua.

Durante los primeros meses de 1989, en la Conferencia de seguimiento de la CSCE celebrada en Viena, los Estados participantes decidieron proseguir las negociaciones sobre el fortalecimiento de las MFCS de Estocolmo.

Las deliberaciones se desarrollaron en Viena y desembocaron en la adopción del Documento de Viena de 1990. Se trataba del primero de una serie conocida como los Documentos de Viena, el más reciente de ellos es el Documento de Viena 2011, que contiene las MFCS de la OSCE vigentes.

Lecciones aprendidas

Las primeras MFCS de la CSCE, recogidas en el Acta Final de Helsinki y en el Documento de Estocolmo, se centraban en actividades militares insólitas y establecían el suministro por adelantado de información, notificación y verificación. Aunque para determinar los umbrales se basaron en cifras que correspondían a la ingente cantidad de armamentos y las grandes capacidades militares que poseían los bloques, una realidad que estuvo vigente hasta 1991, los principios que se aplicaron para su introducción y aplicación podrían ser todavía de gran valor en la actualidad y merecen, por ello, ser consideradas debidamente.

(1) Las primeras MFCS podrían mejorarse y aplicarse una vez establecido e introducido un concepto general sobre la “distensión”, acompañado de la voluntad política de fomentar un diálogo abierto y una seguridad cooperativa sobre la base de normas compartidas y compromisos recíprocos en materia de moderación. También a día de hoy, un entorno de seguridad cooperativa podría propiciar que se continuaran desarrollando MFCS con objeto de aumentar la transparencia y la confianza.

(2) La mejor manera de lograr una moderación recíproca consiste en un control de armamentos convencionales cuya finalidad sea fijar unas limitaciones concretas de capacidades militares ofensivas. Por ese motivo, paralelamente a las primeras deliberaciones sobre MFCS en el marco de la CSCE, se procuró alcanzar un control de armamentos convencionales centrado en los tipos fundamentales de armamentos necesarios para lanzar operaciones de guerra ofensivas de carácter mixto. También a día de hoy, una revitalización del control de armamentos convencionales tendría efectos positivos en las perspectivas perseguidas en los esfuerzos de la OSCE por mejorar la transparencia.

(3) Las primeras MFCS fueron pertinentes desde el punto de vista militar porque daban respuesta a situaciones reales y a percepciones de riesgos predominantes. Se concedió especial atención a las actividades militares insólitas, sobre todo en zonas fronterizas. Esa prioridad conserva aún plena validez a día de hoy. Sin embargo, los valores relativos a los umbrales para observaciones multinacionales y a las cuotas de inspecciones necesitan ser adaptados a la realidad de la Europa actual.

El Coronel (retirado) Wolfgang Richter es experto asociado del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad (Fundación Ciencia y Política) de Berlín. Fue el máximo responsable de la sección militar y asesor militar superior de la Misión Permanente de Alemania ante la OSCE de 2005 a 2009.

1. De esas 72 notificaciones, 36 fueron distribuidas por Estados de la OTAN, 27 por Estados del Pacto de Varsovia y 9 de ellas correspondieron a Estados neutrales y no alineados; de las 47 invitaciones de observadores, 31 fueron cursadas por Estados de la OTAN, 8 por Estados del Pacto de Varsovia (únicamente de 1975 a 1979) y 8 por Estados neutrales y no alineados.

2. 37 maniobras de menor tamaño fueron notificadas por Estados de la OTAN, 6 por Estados del Pacto de Varsovia y 10 por Estados neutrales y no alineados; se cursaron 13 invitaciones para observadores por parte de Estados de la OTAN, una por un Estado del Pacto de Varsovia (únicamente de 1975 a 1979) y cinco por Estados neutrales y no alineados.

Reportaje especial: La migración

Al mismo tiempo que se dedica en el plano regional a convertir la migración en un factor positivo, la OSCE busca, junto a sus asociados, una respuesta global basada en la cooperación.



Una oportunidad moral

Por Peter D. Sutherland

Nuestras iniciativas colectivas para gestionar los grandes flujos migratorios han fracasado en su mayoría, explica Peter Sutherland, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Migración Internacional. Antes de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes, prevista para septiembre, las estructuras internacionales tienen ocasión de determinar qué es lo que ha fallado, y cómo debe corregirse.

Cada cierto tiempo, un titular de prensa macabro atrae nuestra atención y hace que nuestras conciencias despierten. Tomemos la imagen espeluznante de Aylan Kurdi, el chiquillo sirio cuyo cadáver arrojó la marea a una playa turca el verano pasado, o las ochocientas almas que perecieron en el transcurso de un solo fin de semana en abril pasado, cuando su embarcación naufragó de modo trágico en el Mediterráneo. A medida que esos titulares se desvanecen en una bruma ponzoñosa de nacionalismo reavivado e instinto de tribu, nuestro deber es seguir exigiendo con tenacidad que los dirigentes mundiales rindan cuentas morales.

Las consecuencias de un nacionalismo renovado y agresivo nos perjudican a todos. Los refugiados que buscan un cobijo seguro del conflicto violento y son las primeras víctimas que se cobra el terrorismo, son especialmente vulnerables. A menudo, en cuanto llegan se topan con alambradas y pueden permanecer varados en condiciones espantosas durante mucho tiempo.

Los que quedan así detenidos se encuentran ante una disyuntiva: o bien retroceder y volver a caer en manos de sus traficantes, en un intento desesperado de lograr atravesar las fronteras, o bien seguir existiendo en la precariedad sin perspectivas. “Existir” implica sobrevivir en campamentos, a menudo insalubres, donde el hacinamiento es cada vez mayor. Semejante situación es moralmente inconcebible e inaceptable en un mundo civilizado.

Detrás de todo eso subyace un temor que se extiende por Europa y a través del Atlántico, de que los forasteros puedan de alguna manera poner en peligro las tradiciones y los valores. De hecho, en algunos países, incitados por las expresiones del nacionalismo, los ciudadanos y sus dirigentes están haciendo precisamente eso ellos mismos. Los partidos de extrema derecha están ganando de hecho terreno político, y los manifestantes nacionalistas ponen a prueba los valores europeos; valores que se manifestaron con tanta dignidad después de la Segunda Guerra Mundial: tolerancia, pluralismo y no discriminación.

Un ataque de este tipo contra el proyecto europeo respaldará a los gobiernos autoritarios y abrirá la puerta a una cultura típica del choque de civilizaciones distópico de Huntington, en el que la xenofobia prevalece y se persigue al inocente. Y todo ello mientras Europa se escinde una vez más (y no solo a través de la materialización de fronteras físicas que vuelven a imponerse). Hay fuerzas análogas de nacionalismo y nativismo que parecen influir en el debate en los Estados Unidos con Donald Trump, que aspira a ser candidato presidencial, con la propuesta de prohibir que los musulmanes puedan entrar en el país.

Entre la hostilidad declarada contra la admisión de refugiados en algunos países y una actitud mucho más acogedora en otros, las iniciativas colectivas para gestionar los grandes flujos migratorios han fracasado en su mayoría. Una crisis mundial exige una respuesta mundial de dirigentes firmemente decididos. A lo largo de este año, las estructuras internacionales han tenido ocasión de determinar qué es lo que ha fallado y cómo hay que corregirlo. Los dirigentes mundiales deben aceptar la responsabilidad que les toca para cuando se reúna en septiembre la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la gestión de movimientos a gran escala de refugiados y de migrantes.

En primer lugar, hay que aceptar que no se trata de un problema que vaya a desaparecer o de una crisis que se pueda desviar hacia otras costas, como parecen querer asumir algunos dirigentes. Hemos de mirar hacia el futuro con un realismo perseverante. La migración es una realidad mundial que no va a disminuir. En la actualidad hay casi 60 millones de personas que están desplazadas, 20 millones que son refugiados y necesitan un lugar de acogida seguro, según el Informe sobre tendencias globales del Alto Comisionado de las Naciones

Unidas para los Refugiados (ACNUR), publicado en junio del año pasado; además, hay un número indeterminado de personas que corren peligro de ser desplazadas ante la perspectiva de nuevos conflictos y catástrofes.

Nuestra capacidad de brindar protección también debe aumentar para que no solamente abarque a las personas que corresponden a la definición estricta de refugiado. Hay que tener en cuenta a los niños explotados laboralmente, o a comunidades que están en peligro debido a la distribución desigual de los costes del cambio climático. Solo en Bangladesh, un tifón en el golfo de Bengala podría desplazar por la fuerza a millones de personas que viven en zonas costeras bajas. Esto exige una capacidad de respuesta mundial y un enfoque a largo plazo.

En segundo lugar, son necesarias mejoras específicas del sistema internacional de protección para que la comunidad internacional no reaccione solamente en casos determinados; ello exige, entre otras cosas, que se acepte que la proximidad no es un factor que defina el grado de responsabilidad. Las respuestas retóricas deben traducirse en resultados tangibles que respalden las normas del derecho internacional, y éstos deben ser transparentes y verificables.

Esto implica evaluar y definir cuáles son los costes para apoyar a los migrantes forzosos y a los Estados en primera línea que los acogen; y eso solo podrá funcionar como parte de un plan humanitario a largo plazo que exige ampliar tanto la ayuda financiera como las capacidades de reasentamiento en el nivel nacional respectivo, todo ello a nivel mundial. No se trata de una situación que tenga alternativas.

Como demostró la conferencia de alto nivel del ACNUR sobre vías de admisión para los refugiados sirios, que tuvo lugar en Ginebra el 30 de marzo (en la que pocos Estados anunciaron que tuvieran planes para admitir a refugiados), las iniciativas para acoger a las personas desplazadas son notablemente dispares. Muchos países prósperos se quedan cortos a la hora de prometerles el reasentamiento. Es inconcebible que el 86 por ciento de los refugiados vivan en países en desarrollo, tal y como muestra el informe antedicho del ACNUR. Jordania, el Líbano y Turquía acogen a casi 4,5 millones de refugiados solo de Siria, según la investigación hecha por la organización Human Rights First. A falta de un reparto adecuado de responsabilidades, han ido empeorando las condiciones en los países en primera línea, así como el acceso a ellos. Vivimos en un mundo interconectado e irreversiblemente integrado, y hay que reflejar ese hecho en una política compartida sobre la migración, que se base en la colaboración.

Photo: © Espen Rasmussen/Panos



Al mismo tiempo, la comunidad internacional debe trabajar con un espíritu de colaboración para crear pasillos seguros y legales para los refugiados, que sirva de contrapeso a nuestras objeciones categóricas a un movimiento irregular y clandestino de los migrantes. En su informe de febrero titulado “La trata de migrantes en la UE”, la Europol calculó que las redes delictivas de tráfico de migrantes han obtenido unas ganancias de entre tres y seis mil millones de euros solamente en 2015, por lo que debemos brindar vías alternativas para que las personas desesperadas no se vean obligadas a emprender el arriesgado viaje a través del Mediterráneo y de un recorrido peligroso.

Hay que crear cauces regulares para integrar a migrantes y refugiados en la sociedad como miembros activos. Hay que implantar programas de visados humanitarios, coordinar las ayudas privadas y activar la concesión de becas.

El programa de visados humanitarios de Brasil para haitianos, facilitado por la Organización Internacional para las Migraciones, se puede considerar un modelo de cómo las vías legales se pueden convertir en operativas. El programa canadiense “Patrocinio privado de refugiados”, que lleva 38 años funcionando, es otro ejemplo de práctica idónea: el programa coordina a organizaciones y grupos de ciudadanos canadienses ordinarios para que puedan patrocinar a refugiados a título privado durante su primer año de asentamiento, y en la actualidad se ocupa del reasentamiento de alrededor del 40 por ciento de las personas desplazadas que llegan a ese país. Este proceso de financiación privada se ha convertido en un modelo mundial; algunos defensores de los refugiados quieren copiarlo en los Estados Unidos, algo que merecería ser respaldado.

También debemos recordar que, según las cifras de las Naciones Unidas, más del 41 por ciento de los refugiados en todo el mundo son niños, y que

aproximadamente el 36 por ciento de los que se arriesgan a emprender el peligroso viaje entre Grecia y Turquía también son niños, según datos de la UNICEF. A menudo, esos niños pasan períodos indefinidos de tiempo detenidos, sin recurso a un control judicial. Además de garantizar la reunificación familiar, debemos asegurarnos de que el bienestar físico y mental del menor tenga la máxima prioridad, y que haya una prohibición total de detener a menores. Esto debe convertirse en norma de procedimiento ordinario para el futuro, con carácter jurídicamente vinculante en todo el mundo.

Por último, también tenemos que ayudar al mundo a replantearse el concepto mismo de cuáles son realmente nuestras obligaciones con los refugiados y los migrantes vulnerables. La comunidad internacional necesita reformar su discurso para poder responder a la índole evolutiva de la migración. En vez de considerar que los refugiados son una amenaza para la seguridad que hay que evitar, debemos demostrar que pueden llegar a ser miembros que contribuyen positivamente a la sociedad y se pueden integrar en las comunidades, los mercados y los centros docentes.

La comunidad internacional no debe rendirse ante los temores bárbaros de los nacionalistas de extrema derecha, sino que debe aprovechar esta coyuntura como una oportunidad de mejorar las condiciones de innumerables vidas hoy día, y de muchas más en el futuro.

Peter D. Sutherland es el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Migración Internacional

1. unhcr.org/556725e69.pdf
2. www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/HRFSyrianRefCrisis.pdf
3. www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/
4. www.unicef.org/media/media_90000.html

A través de la migración, más protegidos, más ricos, más adaptables y más seguros

Por Teresa Albano

El mandato de la oficina de la OSCE encargada de coordinar las actividades económicas y medioambientales está concebido en torno a un concepto positivo de la migración, entendida como un recurso, un factor fundamental para impulsar el desarrollo y crecimiento económicos, así como la prosperidad.

La migración es un tema que se debate muy acaloradamente en una época como la actual, marcada por los crecientes flujos no regulados de personas a lo largo y ancho del planeta, incluida la región de la OSCE y sus territorios vecinos. Informes alarmistas sobre amenazas a nuestra seguridad y estilo de vida inundan los titulares de los medios informativos; los políticos populistas aprovechan el terreno abonado por la ansiedad que provoca el aumento del desempleo y las desigualdades económicas para alimentar actitudes negativas frente a los refugiados y los trabajadores extranjeros. Ante semejante telón de fondo resulta difícil hablar de la migración como si fuera un recurso. Y sin embargo, de conformidad con su mandato, esa es exactamente la manera de enfocar la migración que defiende la Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE (OCAE MOSCE), y no le falta razón.

Rumbo a un aumento de la migración legal

Los modelos migratorios han variado en los 25 últimos años a causa de la globalización, que los ha moldeado, acelerado y ampliado. Aunque por un lado se haya facilitado la circulación de personas abaratando costes de transporte y derruyendo antiguas barreras políticas e ideológicas, por otro lado los Estados han ido adoptando un enfoque cada vez más rígido respecto de la movilidad humana. Una paradoja, si consideramos el aumento de la interconexión entre nuestras economías. La movilidad de conocimientos especializados y capacidades es parte integrante de un mundo empresarial cuyo objetivo es lograr una eficiencia y productividad aún mayores.

Un estudio de cinco años sobre los factores determinantes de la migración, elaborado por el Instituto Internacional de las Migraciones, ha confirmado que las políticas restrictivas relacionadas con la migración laboral no hacen más que empeorar los problemas que pretenden prevenir y, por ejemplo, solo logran provocar una desviación hacia la irregularidad. Al contrario de lo que defiende la opinión generalizada, una mayor movilidad humana forma parte de la solución al problema. En un mundo en el que una de cada siete personas no reside ni trabaja en su país de origen, el desarrollo de unos mecanismos efectivos que faciliten la migración legal tiene un efecto de transformación positivo, tanto en la vida de las personas como en las economías nacionales.

El aumento de la migración legal aporta una mayor seguridad a nuestras sociedades. Reduce la explotación y contrarresta la exclusión social que sufren los trabajadores migrantes, tanto regulares como irregulares, que puede desembocar en tensiones sociales. La Organización Internacional del Trabajo calcula que hay unos 20 millones de personas en todo el mundo víctimas del trabajo forzoso. Se trata de una cuestión inaceptable desde el punto de vista de los derechos humanos, que además conlleva un coste social y económico que la comunidad económica mundial no se puede permitir.

Permitir un aumento de la migración legal incrementa también la protección social. Preserva nuestros sistemas de bienestar mediante la inyección de talentos jóvenes y motivados en nuestras sociedades envejecidas. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas prevé que en el mundo, hacia el año 2050, el número de personas de 60 años de edad o mayores será igual que el de menores de 15 años. Según las estimaciones del Instituto de Investigaciones Económicas, con sede en Múnich, solamente Alemania necesitaría en teoría 32 millones más de personas en 2035 para poder seguir financiando su sistema actual de pensiones.

El aumento de la migración legal nos hace más ricos, ya que nos podemos beneficiar de las inversiones que realizan los trabajadores migrantes con sus ahorros, tanto en los países de origen como en los de destino. El Banco Mundial, en su Informe sobre Migración y Desarrollo publicado en abril, declara que los trabajadores migrantes envían a sus hogares 583.000 millones de dólares anuales en transferencias, una cantidad que triplica la cifra total de asistencia al desarrollo internacional que aportan los gobiernos. Este ejemplo ilustra a las claras su considerable contribución a la prosperidad global.

Por último, el aumento de la migración legal nos hace más adaptables. En un mundo como el actual, la migración ha dejado de ser una oportunidad para toda la vida. Es una estrategia de superación personal a la luz de las crecientes incertezas en las que nos vemos sumidos ante un mercado laboral mundial cada vez más flexible, una tesela más dentro de un mosaico siempre cambiante de opciones laborales y modos de vida. Si abrimos las puertas a la migración las convertiremos en puertas giratorias, aumentando así la circularidad, de la migración al retorno y, desde allí, de vuelta a la migración.

Replanteémonos las políticas migratorias

La crisis migratoria que actualmente atravesamos nos brinda la oportunidad de replantearnos las herramientas y las políticas migratorias vigentes. Nos equivocáramos si consideráramos “buenos inmigrantes” a una categoría concreta de migrantes, los refugiados que huyen de la guerra y la persecución, mientras que los migrantes por motivos económicos, los que buscan una manera más segura de ganarse la vida en el extranjero, serían los “malos inmigrantes”. La migración es un fenómeno diversificado y las herramientas para gestionarlo deben adaptarse a los diferentes motivos que obligan a las personas a abandonar sus países.

Algunas de las fuerzas motrices más poderosas de la migración son las aspiraciones, los sueños, la creatividad, el espíritu aventurero y la capacidad de sacrificio de los seres humanos: las mismas fuerzas que impulsan la innovación y el crecimiento económicos. Es importante reconocer que entre las personas que actualmente solicitan protección internacional, también hay muchas que van en busca de una oportunidad para demostrar su valía a la sociedad. La creación de mecanismos accesibles y realistas que faciliten la migración laboral debería convertirse en una prioridad para que las economías receptoras pudieran beneficiarse de este recurso.

¿Qué puede hacer la OSCE?

Existe una necesidad urgente de aplicar una buena gobernanza en materia migratoria, centrando la atención en ampliar los mecanismos que faciliten la migración legal. Pero eso solo podrá conseguirse aunando esfuerzos. La OCAEM/OSCE, de conformidad con su mandato, brinda a los Estados participantes la oportunidad de sacar provecho de su larga y dilatada experiencia y de sus conocimientos periciales, sin olvidar por ello que es prerrogativa de cada Estado decidir quién entra y quién puede quedarse en su territorio y con qué condiciones. La Oficina basa su asesoramiento en materia política en tres pilares: conocimientos, capacidades y cooperación.

Conocimientos: Para lograr un efecto positivo, las políticas de migración laboral deben fundamentarse en pruebas y análisis económicos. La OCAEM/OSCE elabora guías, manuales y materiales de formación en materia política sobre la mejora de la legislación y las políticas migratorias. Ha sido pionera en la presentación de métodos innovadores que abordan las aspiraciones y vulnerabilidades de las trabajadoras y los trabajadores migrantes, así como sistemas eficaces de recopilación e intercambio de datos y estadísticas sobre migración. También se sirve de la oportunidad que le brindan actividades como las reuniones del Comité Económico y Medioambiental, el Foro Económico y Medioambiental que se celebra

anualmente, o reuniones y seminarios de expertos, para informar a los Estados participantes acerca de investigaciones y prácticas que considere de gran importancia.

Capacidades: Los retos migratorios requieren respuestas pragmáticas tanto en el plano nacional como el local. A fin de convertir los conocimientos teóricos en prácticas operativas, la OCAEM/OSCE ofrece formación a los correspondientes ministerios, autoridades locales, representantes sindicales y del sector privado, así como a comunidades de migrantes. A través de la participación de todos estos interesados, la Oficina logra fomentar un intercambio de ideas que conduce al desarrollo y la aplicación de proyectos piloto, como por ejemplo los Centros de Recursos para Migrantes, establecidos en Tayikistán en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que brindan orientación tanto antes de la emigración como después del regreso al país de origen.

Cooperación: La naturaleza siempre cambiante de los flujos migratorios obliga a la búsqueda continua de una base común y de soluciones compartidas entre los diferentes agentes implicados: los países de origen y destino, el sector privado, las autoridades locales, los sindicatos, las comunidades de acogida y las de migrantes. Los sistemas eficaces de gobernanza en materia de migración laboral deben compensar las preocupaciones de todo tipo en relación con el control de fronteras, los cambios demográficos, las necesidades de las economías nacionales, las demandas específicas de mano de obra de los mercados laborales y las de la empresa privada. La OCAEM/OSCE facilita el intercambio de información y el manejo de herramientas fundamentales para evaluar, supervisar, adaptar y aplicar políticas de migración laboral que sean eficaces. Su objetivo consiste en brindar apoyo a decisiones políticas que se basen en datos económicos reales, no a las basadas en enfoques emocionales o, lo que es aún peor, las que se sirven de la demagogia.

Hacer de la migración una ventaja para el desarrollo y el crecimiento económicos, tanto de los países de origen como de destino, es una responsabilidad política, concretamente, una responsabilidad compartida. Convertir los retos en oportunidades es algo que precisa cooperación y un cambio de mentalidad. Es necesario que comprendamos que las políticas migratorias restrictivas son parte del problema, no la solución. Juntos, debemos hacer que la migración forme parte de nuestras vidas como un elemento estructural más de la economía global. Y, juntos, debemos aspirar a la creación de políticas que hagan de la migración una herramienta más dentro de la prosperidad compartida. Si trabajamos hombro con hombro, conseguiremos que la migración se convierta en un recurso para todos y cada uno de nosotros.

Teresa Albano es Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE

1. www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/

Publicaciones sobre migración de la OCAEM/OSCE

На пути к миграционной политике, основанной на фактах

Рекомендации по улучшению доступности, качества и сопоставимости данных по миграции в Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации и Республике Таджикистан



ОБСЕ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

IOM International Organization for Migration

2006: Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination (Manual sobre la elaboración de políticas de migración laboral efectivas en los países de origen y destino) (en inglés y ruso)

2007: Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean edition (Manual sobre la elaboración de políticas de migración laboral efectivas, edición para la región del Mediterráneo) (en inglés, árabe y francés)

2009: Strengthening Migration Governance (Fortalecimiento de la gobernanza en materia de migración) (en inglés)

2009: Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies (Guía sobre políticas de migración laboral sensibles al género) (en inglés, ruso y español)

2012: Training Modules on Labour Migration: Sensitive Labour Management - Trainer's Manual (Módulos de capacitación en materia de gestión de la migración laboral: Incorporación de la perspectiva de género en la gestión laboral – Manual para formadores) (en inglés y ruso)

2012: Gender and Labour Migration Trainer's Manual (Manual para formadores en materia de migración laboral y cuestiones de género) (en inglés y ruso)

2014: Towards Evidence-based Migration Policy (Hacia una política migratoria basada en pruebas reales) (en ruso)

Si desea acceder a la versión electrónica de las publicaciones: osce.org/secretariat/111294

El mandato de la OCAEM/OSCE en materia de migración

El Acta Final de Helsinki de 1975 incluye un capítulo dedicado a los “Aspectos económicos y sociales de la mano de obra migratoria”, como ámbito de cooperación entre los Estados participantes.

La Decisión Nº 2/05 del Consejo Ministerial relativa a la migración (Liubliana, 2005) encomienda a las estructuras de la OSCE que se ocupen de las cuestiones relacionadas con la migración, a la que denomina un fenómeno cada vez más “diverso y complejo”; un año después, la Declaración Ministerial sobre la Migración (Bruselas, 2006) va aún más allá calificando la migración de “factor positivo” y reconociendo “la contribución potencial de la migración laboral al desarrollo [...] sostenible”.

Las actividades relacionadas con la migración se describen en la Decisión Nº 5/09 del Consejo Ministerial relativa a la gestión de la migración (Atenas, 2009), en la que los Ministros encomiendan a las estructuras ejecutivas de la OSCE que continúen “prestando asistencia a los Estados participantes [...] para “promover una gestión eficaz de la migración que incluya el intercambio de prácticas idóneas, y para facilitar la migración legal y combatir la migración ilegal, sin dejar de prestar especial atención a la cooperación bilateral y multilateral en ese campo”.

Migración laboral en Asia Central

Por Yelena Sadovskaya

La migración laboral interna en la región de Asia Central aporta beneficios a ambas partes, a los países receptores como Kazajstán y a los países de origen con menos recursos, pero la situación sería aún más beneficiosa para todos si se pudieran superar los retos en materia de regulación.



En el decenio en que la crisis económica assolaba Asia Central tras la desintegración de la Unión Soviética, todas las repúblicas independientes que surgieron a raíz de lo antedicho (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) eran países exportadores de mano de obra. La salida de gran número de especialistas cualificados en la década de 1990 tuvo como resultado una fuga de cerebros, cuyas secuelas aún está padeciendo la región actualmente.

La economía de Kazajstán fue la primera en hallar el camino hacia la recuperación. Sobre el año 2000, comenzó a erigirse en un destino atractivo para trabajadores migrantes procedentes de otros países de Asia Central. Las disparidades en cuanto al desarrollo económico y el nivel de vida, así como la cercanía geográfica y la posibilidad de viajar sin necesidad de visados (con algunas excepciones) dentro de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), animaron a los trabajadores de los países vecinos de Asia Central, donde la oferta de mano de obra era excesiva y los sueldos bajos, a emigrar no solo a Rusia sino también al país vecino del sur.

Hacia la mitad de la primera década del nuevo milenio, más de un millón de personas emigraban anualmente a Kazajstán como trabajadores migrantes y generaban, según los cálculos, entre un 10 y un 12 por ciento del producto interior bruto (PIB) del país. Si bien ese número ha decrecido en los últimos años debido a la recesión económica, Kazajstán continúa beneficiándose económicamente de la presencia de trabajadores migrantes. Los países exportadores de mano de obra también sacan rédito de esa situación. Según el Banco Mundial, las transferencias realizadas oficialmente a los países más pobres de Asia Central, Kirguistán y Tayikistán, representaron en 2013 el 32 y el 49 por ciento de su PIB, respectivamente; aún es más elevado el valor del dinero y los bienes introducidos de forma no oficial.

Un porcentaje considerable de la población activa de los países de Asia Central trabaja en el extranjero: el 20 por ciento de los habitantes de Uzbekistán, el más populoso de todos, trabaja en Rusia, Kazajstán o en un país occidental. La emigración de la mano de obra excedentaria equilibra los mercados laborales internos, previniendo de esa manera las tensiones sociales y los disturbios. En cuanto a los migrantes, la mayor ventaja de trabajar en el extranjero es la mejora de la situación económica de sus familias. También adquieren experiencia profesional y social, lo que hace muy probable que consigan trabajos mejor remunerados cuando regresen a sus países de origen.

La reglamentación continúa siendo un reto pendiente

Si bien los beneficios de la migración laboral en Asia Central están fuera de toda duda, se trata, en gran medida, de un fenómeno irregular. La exención generalizada de visado y la proximidad geográfica entre los países de la región estimula una migración improvisada, temporal y circular, a menudo estacional. Por regla general, el nivel de conocimientos jurídicos entre la población migrante es bajo. Aunque lleguen de manera legal al país de acogida, a menudo acaban siendo empleados ilegalmente y sin contrato laboral. Eso deja a los migrantes sin protección social y al Estado correspondiente sin ingresos fiscales por su trabajo. Es necesaria una reglamentación que incentive el empleo temporal legal, incluidos los procedimientos que simplifiquen la entrada y salida de esos países.

Kazajstán logró un importante avance hacia la legalización de trabajadores migrantes irregulares al aprobar una ley de amnistía en 2006 que garantizaba la residencia legal por un período de tres años a los migrantes que habían llegado al país antes de junio de ese año. Ciento sesenta

y cinco mil trabajadores migrantes irregulares habían legalizado su situación a finales de 2006, un gran logro para Kazajstán y una experiencia sin precedentes dentro de la CEI. En 2013 Kazajstán introdujo enmiendas en algunas leyes nacionales relativas a la contratación de personal doméstico, lo que de nuevo permitió la legalización de buena parte de los migrantes irregulares del país y, al mismo tiempo, mejoró las arcas del Estado gracias a las contribuciones fiscales de estos. Pero todo lo antedicho no son más que excepciones en Asia Central. La regla es que la base institucional en materia migratoria sigue siendo frágil en la región. La legislación nacional no está lo suficientemente desarrollada, ni tampoco cumple debidamente la normativa internacional.

También existe la necesidad de mejorar la institucionalización de los mecanismos de contratación, de manera que los migrantes puedan acceder más fácilmente al mercado laboral de los países de destino. En la actualidad, la migración laboral está organizada en su mayor parte por redes de apoyo creadas por los propios migrantes. Según un estudio realizado en 2005 por la autora, el 31 por ciento de los migrantes laborales residentes en Kazajstán encontraron trabajo gracias a amigos o conocidos, el 22 por ciento lo hicieron por medio de familiares y el 20 por ciento motu proprio. Por el contrario, únicamente entre el 5 y el 7 por ciento consiguieron empleo a través de agencias de contratación. Siguen predominando las redes laborales ilegales, cuyos intermediarios echan sus redes en mercados improvisados o de trabajo negro. Se podría facilitar la autorregulación de la contratación y el empleo mediante la utilización de bases de datos electrónicas de ofertas de empleo que fueran de fácil y libre acceso.

El respeto de los derechos de los migrantes es vital si se desea lograr una migración legal y civilizada, pero esos derechos son violados sistemáticamente. Un estudio sociológico realizado por la autora en 2011 reveló una violación generalizada de los derechos laborales y sociales de los migrantes. El 47,5 por ciento de estos fueron testigos de cómo sus empleadores se negaban a firmarles un contrato de trabajo o a formalizar su situación jurídica; el 53,5 por ciento percibía sus emolumentos con retraso; y el 17,8 por ciento ni siquiera recibía un salario. El 12,9 por ciento había sido obligado a trabajar sin remuneración; el 30,7 por ciento fue privado de sus pasaportes; al 41,6 por ciento se le prohibió abandonar su puesto de trabajo y al 17,8 por ciento se le denegó el acceso a la atención sanitaria. Las infraestructuras sociales en los países de destino son inapropiadas. El sistema de arrendamiento de viviendas en Kazajstán, por ejemplo, sigue estando muy poco desarrollado. Hay un déficit de parvularios, escuelas y servicios de asistencia sanitaria, así como de un sistema en el que los migrantes puedan recibir formación profesional adicional.

La cooperación entre gobierno y sociedad civil a la hora de abordar la migración y otras cuestiones es insuficiente: un legado de su pasado totalitarista. Es preciso entablar un diálogo, que debería incluir a organizaciones internacionales, expertos y medios informativos, a fin de examinar la posibilidad de introducir nuevos mecanismos de cooperación en materia de movilidad laboral y gobernanza en el ámbito de la migración. Esos mecanismos podrían incluir diversos grupos de trabajo para redacción de leyes, audiencias públicas, supervisión de la aplicación de normativas y misiones de evaluación de programas y proyectos. Debería ponerse especial atención en la investigación, la creación de conciencia, la influencia en la opinión pública y las campañas de promoción sobre asuntos que conciernen a los migrantes y su contribución a las comunidades y las economías nacionales.

Los países de origen necesitan involucrarse incluso más que los de destino en la gestión de la migración laboral. Deberían facilitar formación profesional y cursos de idiomas antes de la partida, crear conciencia en materia jurídica y brindar información sobre la cultura y tradiciones de los países de destino. Debería garantizarse también un acceso al mercado laboral público y gratuito, y no solo a través de las redes de migrantes.

Respuestas políticas

A pesar de los retos mencionados, ha habido iniciativas positivas en cuanto a la gobernanza de la migración que merecen ser consideradas y divulgadas. Kazajstán, además de las citadas amnistía migratoria de 2006 y enmiendas legislativas de 2013, ha firmado una serie de acuerdos de readmisión y acuerdos bilaterales con Kirguistán y Tayikistán sobre regulación de la migración laboral y protección de los derechos de los migrantes. Asimismo, se han firmado otros acuerdos sobre protección de los derechos económicos y sociales de los migrantes en el marco de la CEI y de la Unión Euroasiática.

Esta experiencia podría resultar de gran utilidad para Rusia y otros países que acogen un gran número de trabajadores migrantes irregulares. Para sacarle el máximo partido será necesaria una cooperación transfronteriza continua entre ministerios, organismos gubernamentales, expertos, organizaciones no gubernamentales e internacionales, entre ellas, la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo y la OSCE.

La Dra. Yelena Sadovskaya, radicada en Alma-Ata (Kazajstán), es Consultora Internacional en Migración y Políticas Migratorias para Kazajstán y Asia Central. También es miembro de los Asociados en aras de unas Políticas Migratorias Globales (GMPA) de Ginebra.



Photo Piazzale della Farnesina

El camino a seguir

Jornadas de Seguridad de la OSCE, Roma, 4 de marzo de 2016

Las Jornadas de Seguridad de la OSCE celebradas en Roma el 4 de marzo de 2016 estuvieron dedicadas al tema “Reorientar la migración y la seguridad: combinar respuestas nacionales y regionales”. “¿Cuáles son los retos principales que nos plantea la migración, los aspectos críticos que observamos desde nuestro punto de vista, y qué función puede desempeñar la OSCE?”, fueron algunas de las preguntas que el Secretario General de la OSCE, Lamberto Zannier, formuló a los ponentes que participaron en la sesión de clausura. A continuación se exponen seis de las respuestas.

William Lacy Swing, Director General de la Organización Internacional para las Migraciones:

Estamos viviendo el período con el mayor número de desplazamientos que se ha registrado en toda la historia de la humanidad: desde la Segunda Guerra Mundial nunca se habían producido tantos desplazamientos de personas ni tampoco tantas migraciones forzadas. ¿Qué podemos hacer al respecto? Creo que, en primer lugar, deberíamos cambiar nuestra percepción y hacer una introspección. Está claro que no hemos hecho un buen trabajo a la hora de prevenir todos estos conflictos y que nuestros esfuerzos por resolverlos han sido incluso peores, con lo cual deberíamos tener un sentimiento creciente de responsabilidad compartida.

“Vamos a tener que aprender a gestionar la diversidad multicultural, multiétnica y multirreligiosa que está creciendo inexorablemente”.

Otra de las cosas que necesitaríamos sería, francamente, un cambio de políticas: es preciso que nuestras políticas sean más creativas e innovadoras en la práctica si es que vamos a tratar esta temática partiendo de una responsabilidad compartida y desde un enfoque humano. Y, por último, lo que está claro es que vamos todos en el mismo barco. Todos tenemos que colaborar para abordar este importante desafío, un desafío que todos nuestros países son capaces de superar si estamos dispuestos a hacer dos cosas: en primer lugar, tenemos que aprender a cambiar como sea el discurso tóxico sobre la migración que se está utilizando en este momento; y, en segundo lugar, tenemos que aprender a gestionar la diversidad multicultural, multiétnica y multirreligiosa que está creciendo inexorablemente. Aunque digamos que no nos gusta, está llegando y es una realidad.

Dora Bakoyannis, parlamentaria griega, ex Ministra de Asuntos Exteriores de Grecia y antigua Presidenta en Ejercicio de la OSCE:

Hay emigrantes y hay refugiados, quiero que se haga una distinción. Porque creo que Europa tiene una obligación, no solamente con respecto a la Convención de Ginebra, sino también porque algunos de nosotros somos responsables en parte de la situación que se está viviendo actualmente en lugares como Siria o Libia. Tenemos la obligación de acoger a esos refugiados, pero no podemos permitirnos acoger a todos los inmigrantes de este mundo. Es imposible. Por ello, tenemos que diferenciar muy bien entre inmigrantes y refugiados.

“Estoy convencida de que la OSCE puede llevar a cabo iniciativas políticas de gran calado”.

Europa debe tener una política común y, en mi opinión, los países de la OSCE también deben tener una política común. Creo firmemente en la capacidad de esta Organización y estoy convencida de que la OSCE puede llevar a cabo iniciativas políticas de gran calado. Creo que es posible emprender iniciativas que hayan sido acordadas por los miembros de esta Organización, que es mucho más amplia que la Unión Europea y representa a muchos más países.

Tomáš Boček, Representante Especial para las Migraciones y los Refugiados del Consejo de Europa:

En el discurso público se contraponen muchas veces los derechos humanos y la seguridad considerándolos polos opuestos. Deberíamos abandonar esa percepción y reconocer en la práctica que los derechos humanos deben constituir el núcleo de nuestro concepto de la seguridad.

“Si desde las instituciones internacionales no aceleramos la cooperación y el intercambio, perderemos toda credibilidad cuando tengamos que pedir a los Estados miembros que colaboren entre ellos”.

No existen soluciones viables a la actual crisis de los refugiados si no hay una cooperación internacional concreta. Y no se trata de una mera frase carente de significado. Lo que significa realmente es que todos nosotros somos responsables. No podemos culpar solamente a los demás de los errores cometidos. Si desde las instituciones internacionales no aceleramos la cooperación y el intercambio, perderemos toda credibilidad cuando tengamos que pedir a los Estados miembros que colaboren entre ellos. También estamos cometiendo un error histórico si no avanzamos de manera colectiva. ¿Por qué no crear un equipo de tareas sobre gestión de esta crisis que reúna a organizaciones internacionales? Debo decir que estamos preparados para formar parte de un grupo así.

George Okoth-Obbo, Alto Comisionado Adjunto del ACNUR (Operaciones):

Actualmente estamos viviendo, además de una crisis de refugiados, una crisis humanitaria que exige una respuesta masiva para que podamos salvar vidas y evitar que las personas estén en peligro de muerte en el territorio de este continente por culpa de un abandono flagrante. En lo que concierne a la OSCE, quisiera mencionar, en primer lugar, la alerta temprana. Hay cosas que a menudo no percibimos a primera vista. En mi opinión, lo que

necesitamos es una alerta temprana más estructurada y pormenorizada, que nos aporte información, por ejemplo, sobre cuáles son las dinámicas en el ámbito de la trata que contribuyen a que se produzcan esos desplazamientos. Otro aspecto que me gustaría mencionar es la gestión de las fronteras. Es importante que la gestión de fronteras se lleve a cabo de manera que se garanticen la protección y el carácter humanitario de la misma.

“En mi opinión lo que necesitamos es una alerta temprana más específica y pormenorizada”.

En toda esta situación, el elemento más frágil con diferencia está localizado en los países de origen. Quisiera hacer hincapié en que es imprescindible garantizar la estabilidad en los países amenazados en primera línea por la acogida de refugiados, especialmente Turquía, Jordania, el Líbano y Egipto. Es fundamental impulsar medidas que permitan a las personas vivir de manera estable, segura y tranquila, y disponer de un medio de vida.

Ettore Greco, Director del Istituto Affari Internazionali, Coordinador de la Red “New-Med”:

Creo que la OSCE está en condiciones de alentar un debate sobre el problema tan complejo y peliagudo que representa el vínculo existente entre la migración y la seguridad. Al abordar la cuestión desde la perspectiva de su concepto integral de la seguridad, la OSCE puede contribuir considerablemente a contrarrestar los discursos que tienden cada vez más a convertir el problema de la migración en una cuestión de seguridad. También es importante a mi parecer la función normativa que desempeña la OSCE. Sería útil si la OSCE hiciera oír su voz de una manera más firme a la hora de afirmar algunos de sus principios y compromisos fundamentales relacionados con la gestión de las crisis de migrantes/refugiados. Estrechamente ligada a lo anterior está la aportación que la OSCE podría hacer abordando el aspecto de la dimensión humana de la crisis. En ese ámbito, las Instituciones de la OSCE, concretamente la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, pueden desempeñar un papel destacado.

“La OSCE está en condiciones de alentar un debate sobre el problema tan complejo y peliagudo que representa el vínculo existente entre la migración y la seguridad”.

En su calidad de organización dedicada a fomentar la confianza y de agente que promueve la alerta temprana y la prevención de conflictos, la OSCE puede

desempeñar una función destacada para impedir que la crisis de confianza entre los Estados se torne más grave y desestabilizadora. Su gran número de Estados participantes es otro de los importantes activos de la Organización: la OSCE engloba entre otros países a Turquía, Rusia, los Estados Unidos y Canadá, pero también a Estados de Europa oriental, el Cáucaso y Asia Central, que forman o pueden formar parte de la ecuación para resolver la crisis.

Me gustaría destacar también la función operativa más específica, si bien complementaria, que la OSCE puede asumir. Hay una serie de actividades que la OSCE lleva a cabo, como por ejemplo la capacitación en gestión fronteriza destinada a las fuerzas del orden, que son de gran relevancia. Otro de los activos importantes es la dilatada experiencia con que cuentan las presencias sobre el terreno que trabajan en zonas afectadas por el flujo de refugiados.

Gerald Kraus, Presidente fundador de la Iniciativa para la Estabilidad Europea:

En este momento, nos hallamos realmente ante una situación sin precedentes en la que algunos Estados miembros del espacio Schengen de la Unión Europea abogan por que se levanten vallas para mantener a los refugiados en otro Estado Schengen. Sin duda se trata de uno de los puntos más bajos a los que la solidaridad europea jamás ha llegado. Las vallas no van a funcionar, puesto que las personas buscarán nuevas rutas. Entonces, ¿qué alternativa queda? La única vía es empezar por reconocer que solamente existe una posibilidad realista y es la de permitir el reasentamiento, en cifras considerables, de refugiados sirios provenientes directamente de Turquía, mientras los líderes europeos deben crear un flujo de refugiados ordenado, porque la sensación de caos y pérdida de control ha contribuido a que una nueva coalición de Europa.

“Se trata en realidad de una batalla por el alma de Europa, una batalla en la que se disputan los valores en los que está basada la OSCE”.

Estamos condenados al fracaso a no ser que nos centramos en los detalles, en programas que no nos aporten soluciones falsas mientras cometemos actos de insolidaridad sin precedentes. Se trata en realidad de una batalla por el alma de Europa, una batalla en la que se disputan los valores en los que está basada la OSCE, la Carta de París y la creencia en los derechos humanos, en pro del futuro de la Convención sobre los Refugiados. Así que, es mejor que lo hagamos bien.

No es una crisis migratoria: es una crisis de la gobernanza migratoria

La buena gobernanza, la gestión de fronteras, la tolerancia y la no discriminación: la OSCE trabaja en múltiples ámbitos para ayudar a los Estados participantes a que sus sociedades sean más adaptables a la hora de abordar el reto de gestionar la circulación de seres humanos y acoger migrantes que llegan en busca de protección o de un sustento económico viable.

La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos ofrece en la actualidad formación sobre derechos de los migrantes, la más reciente en Estonia y Armenia. La Escuela para Personal de Gestión Fronteriza de Dushanbe forma a altos funcionarios de fronteras procedentes de toda el área de la OSCE sobre cómo mantener las fronteras abiertas y seguras. La Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales, aparte de brindar asesoramiento sobre políticas de migración económica legal, evalúa las repercusiones de la degradación medioambiental y el cambio climático en las presiones migratorias. La Representante Especial y Coordinadora de la Lucha contra la Trata de Personas ha comenzado a impartir un curso basado en simulaciones sobre cómo detectar casos de trata de seres humanos en las rutas migratorias y asistir a las víctimas. Lucha contra el terrorismo, adiestramiento policial, diálogo interconfesional y lucha contra los delitos de odio son algunos de los campos adicionales de la labor de la OSCE, sus instituciones y sus operaciones sobre el terreno.

Paralelamente a esas actividades, ya consolidadas, los Estados participantes de la OSCE están participando este año en intensos debates sobre la crisis actual. Desde el mes de marzo, el grupo de trabajo informal sobre flujos migratorios y de refugiados, presidido por el Embajador suizo Claude Wild, está investigando nuevas respuestas a esa cuestión que se fundamentan en las ventajas comparativas de la OSCE.

“Como organización regional de seguridad, rechazamos convertir la migración en un ‘problema de seguridad’ y detestamos el discurso tóxico que proponen las fuerzas populistas y xenófobas. Esta crisis no tiene nada que ver con la migración. Se trata, más bien, de una cuestión de gobernanza en materia migratoria que requiere ser actualizada y reformada”, declara el Secretario General de la OSCE, Lamberto Zannier. “Hay que incrementar los cauces legales de la migración económica. Los derechos de los migrantes deben estar mejor codificados. Las fronteras han de permanecer abiertas pero hay que gestionarlas de una manera más adecuada”.

“Los flujos migratorios no son una cuestión nacional, ni siquiera regional”, dice Zannier. “Es necesario establecer unos principios globales de gobernanza migratoria a fin de poder ocuparse de una cuestión que se está convirtiendo rápidamente en un fenómeno definitorio del siglo XXI”.

Líneas de actuación de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE

A lo largo del pasado año hemos sido testigos de cómo la migración se ha convertido en uno de los temas principales de la labor de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE (AP-OSCE). En su búsqueda de mejores prácticas y líneas de actuación concreta sobre la participación de la OSCE en la lucha contra la crisis migratoria, ha desempeñado una intensa labor sobre el terreno (en Sanliurfa (Turquía), Lampedusa y Mineo (Italia), y Presevo y Miratovac (Serbia)). “Hemos podido escuchar historias desgarradoras, historias relacionadas con la trata, la violencia de género, la violación de la dignidad humana y las penurias económicas. También hemos oído historias que confirman nuestra convicción de que, como europeos, podemos hacer mucho mejor las cosas. Y la OSCE, con su enfoque multidisciplinar de la seguridad, es una poderosa herramienta para conseguirlo”, dice Maria Chepurina, Asesora presidencial de la AP-OSCE.

En febrero de 2016, la Comisión General de Democracia, Derechos Humanos y Cuestiones Humanitarias de la AP-OSCE presentó un informe, “La crisis migratoria en el área de la OSCE: Hacia una mayor participación de la OSCE”, que pone el punto de mira en la urgente necesidad de adoptar un enfoque integral para toda la región de la OSCE a la hora de tratar esta cuestión. El punto fuerte más importante de la OSCE reside en la fuerza mancomunada de sus organismos a fin de aprovechar el singular potencial de su dimensión parlamentaria, concluye el informe. Puede consultar el informe completo en:



Más allá de las buenas intenciones: Permitir un tránsito seguro hacia Italia

El pensamiento creativo de tres comunidades confesionales en Italia y del Gobierno italiano ha hecho posible crear un procedimiento por el cual se pueden expedir visados humanitarios extraordinarios para Italia a posibles solicitantes de asilo que se encuentran en tránsito en el Líbano, Marruecos y Etiopía. Antes de entrar en el país pasan por un control exhaustivo e inmediatamente después son integrados en una red comunitaria, todo ello sin acarrear gasto alguno para los presupuestos del gobierno. El proyecto está despertando el interés de otros países europeos y merece ser un modelo que podría reproducirse en otros lugares. El Secretario General de la Comunidad de San Egidio, Cesare Zucconi, lo explica a continuación.

¿Cómo se le ocurrió la idea de crear corredores humanitarios?

En la Comunidad de San Egidio no queríamos seguir presenciando cómo la gente moría en alta mar intentando llegar a las



Unos corredores humanitarios exprés están permitiendo el tránsito seguro hacia Italia de 1.000 de los refugiados más vulnerables que huyen de los conflictos en Siria, el África subsahariana y Eritrea.

costas de Europa. Tras el trágico naufragio que se produjo en octubre de 2013 cerca de la costa de Sicilia, en el que murieron ahogados cientos de migrantes, y después de la visita del Papa Francisco a Lampedusa, empezamos a estudiar el derecho europeo, a fin de buscar vías para que los refugiados puedan acceder a la Unión Europea de manera segura. Descubrimos que el artículo 25 del Código comunitario sobre visados permite a los Estados miembros expedir a su discreción visados de validez territorial limitada, por razones humanitarias o de interés nacional o debido a obligaciones internacionales. De modo que había una disposición jurídica que permitía traer a refugiados a Europa por una vía segura y que no se estaba aplicando, a excepción de algunos casos aislados.

En colaboración con la Iglesia Valdense y la Federación de Iglesias Evangélicas de Italia, propusimos al Gobierno italiano que expidiera un número determinado de esos visados humanitarios. Tras negociar con el Ministerio de Asuntos Exteriores y



con el Ministerio del Interior, conseguimos firmar (las tres comunidades confesionales y los dos ministerios) en diciembre del año pasado un memorando de entendimiento. En función de ese acuerdo se nos ha permitido abrir dos corredores, y el año próximo un tercer corredor, para refugiados que actualmente residen en países de tránsito: en primer lugar el Líbano y Marruecos, y después Etiopía. El Gobierno se ha comprometido a expedir 1.000 visados de entrada para personas que la Comunidad de San Egidio y sus asociados han reconocido como especialmente vulnerables y que serán trasladadas de manera segura a Italia y acogidas hasta que sus solicitudes de asilo hayan sido aprobadas. Los visados tienen una validez territorial limitada, solamente para Italia.

¿Cuándo pasaron los primeros refugiados por el corredor?

El 4 de febrero llegó a Roma la primera familia del Líbano: Falak al-Hourani, una niña de siete años que sufría un cáncer ocular poco frecuente, junto con sus padres y su hermano de seis años. Falak ya había perdido un ojo y el riesgo de que el cáncer se extendiera al otro ojo era muy alto. No había la más mínima posibilidad de tratamiento en el Líbano. Cuando la familia llegó, fue ingresada inmediatamente en el hospital infantil de Roma. Ahora, transcurridos cuatro meses, su salud va mejorando. La familia está viviendo en una casa de acogida de San Egidio junto con otras familias de refugiados. Los dos niños van al colegio y ya hablan un poco de italiano. Los padres también están aprendiendo italiano en nuestra escuela de idiomas y cultura.

Tras Falak y su familia llegaron el 29 de febrero 93 refugiados sirios procedentes del Líbano, entre ellos 41 menores. El 3 de mayo llegaba otro grupo de 101 refugiados por el corredor de la misma manera. Habían huido de Siria e Iraq, concretamente de Homs, Aleppo, Hama y Hasaka, cerca de la frontera iraquí en las proximidades de Mosul.

¿Por qué escogieron primero el Líbano como país de origen?

El Líbano era una opción evidente debido a la gran cantidad de refugiados sirios que hay allí. Con aproximadamente 4 millones de habitantes, el Líbano tiene 1,2 millones de refugiados, lo que equivale a uno de cada cinco residentes. Por un lado están los refugiados sirios y por otro, un hecho que a veces se olvida, medio millón de palestinos siguen viviendo en campos de refugiados como

el de Chatila. El Líbano merece un reconocimiento por acoger a los refugiados, pero el país está absolutamente desbordado. Los refugiados apenas tienen acceso a asistencia sanitaria o colegios. Estamos hablando de unos 400.000 niños que no han sido escolarizados en los últimos cinco años. ¿Qué consecuencias trae consigo cuando los menores crecen sin ir al colegio y sin ningún tipo de perspectivas? Se pueden convertir en futuros soldados de la rebelión contra los países ricos.

He hablado con muchos refugiados sirios que están en el Líbano y la mayoría de ellos me dijeron que no querían venir a Europa: están en el Líbano porque quieren volver a sus casas en cuanto termine la guerra. Pero ahora se están enfrentando al hecho de que no se vislumbra el fin de esta guerra. Sus casas están totalmente destruidas: las imágenes actuales de Homs o Aleppo recuerdan a las de Berlín o Dresde tras la Segunda Guerra Mundial. Después de haber permanecido unos cinco años en el Líbano, se les están agotando los recursos y tienen que seguir adelante. Están intentando irse, pero no es fácil.

¿Cómo seleccionan a beneficiarios para el programa?

Buscamos a personas que sean particularmente vulnerables: menores enfermos, mujeres en dificultades, personas con discapacidades. Nuestros criterios son similares a los que emplean las Naciones Unidas para escoger a personas que merecen la condición de refugiado. No obstante, también tenemos en cuenta a personas que no reúnen esos requisitos pero que pueden probar su condición de vulnerabilidad debido a la situación personal en que se encuentran, a su edad o a su estado de salud. Procuramos mantener a las familias juntas y no separarlas.

La comunidad de San Egidio cuenta con muchos contactos en el Líbano; conocemos todas las iglesias y a todos los dirigentes gubernamentales y musulmanes. También estamos en contacto con sirios fuera del Líbano, también en la Unión Europea, que nos avisan cuando tienen conocimiento de algún caso especialmente complicado. Vamos a ver a esas personas, hablamos con ellas y tratamos de determinar si venir a Italia es una solución para ellos. Si resulta que sí lo es, los registramos en nuestra lista de beneficiarios potenciales, que posteriormente entregamos a las autoridades consulares italianas. A continuación, el



“Los corredores humanitarios no le cuestan ni un céntimo al Gobierno italiano. Eso, unido al hecho de que los refugiados ya han pasado por un control exhaustivo antes de entrar al país e inmediatamente se les integra en la vida de la comunidad, es lo que distingue a nuestro programa de otros”.

Ministerio italiano del Interior se encarga de hacer las comprobaciones pertinentes de la lista. Esa es precisamente una de las características particulares de nuestro programa: los beneficiarios ya han facilitado sus huellas dactilares y han pasado varios controles de seguridad de las autoridades libanesas e italianas antes incluso de dejar el país. Una vez se han aprobado sus expedientes, las autoridades consulares expiden los visados de entrada y los subimos a un avión con destino a Roma.

¿Qué sucede con los beneficiarios cuando llegan a Italia?

Al igual que cualquier otro solicitante de asilo que entra en nuestro país, tienen que presentarse ante una comisión que decide si se les puede reconocer como refugiados. Si se les considera como tales, tienen derecho a permanecer en el país. Hasta que se ha tomado esa decisión, quedan completamente a nuestro cargo. Junto con las organizaciones asociadas que nos ayudan les damos la bienvenida y los acogemos. Esa es una diferencia importante de nuestro programa con respecto a, por ejemplo, el programa de reasentamiento de las Naciones Unidas: nos encargamos por completo de los beneficiarios hasta que hayan recibido la condición de refugiados, lo que incluye su alojamiento y manutención, y también hacer posible que se beneficien de nuestra red solidaria. La Comunidad de San Egidio lleva más de treinta años administrando escuelas donde se enseña la lengua y la cultura italianas a las personas recién llegadas a Italia. Hoy en día contamos con escuelas en un buen número de ciudades italianas.

En nuestra opinión es muy importante que los niños vayan inmediatamente al colegio. Después de tan solo diez días ya saben defenderse en italiano. Los niños aprenden con muchísima rapidez, les resulta fácil aprender un idioma nuevo y adaptarse. Pero es importante integrarlos en la vida de la comunidad. La integración solamente puede lograrse con éxito en el seno de una comunidad, donde convivan ciudadanos italianos que llevan tiempo viviendo allí y los recién llegados. Esa es una condición muy importante.

Ayudamos a las familias no solo a que aprendan italiano, sino también a que encuentren un empleo, prestamos asistencia jurídica en relación con su reconocimiento como refugiados y reciben asistencia en caso de tener problemas de salud. También hacemos una gran labor para incorporar sus tradiciones religiosas. Por ejemplo, ofrecemos un espacio para que se puedan celebrar las fiestas musulmanas en nuestras escuelas. No tenemos nada que ganar si las personas pierden su fe.

¿Cómo se financian los corredores humanitarios?

Nosotros, las tres comunidades confesionales, nos encargamos de sufragar todos los gastos. Pagamos los vuelos a Italia y corremos con todos los gastos derivados de acoger a las familias durante ese primer período de estancia en Italia, hasta que se les reconoce como refugiados, sin importar lo que dure. La Iglesia Valdense y la Federación de Iglesias Evangélicas están contribuyendo con los impuestos eclesiásticos que pagan los ciudadanos; la mayor parte de la financiación corre a su cargo. También recibimos ayuda de ciudadanos generosos. Los corredores humanitarios no le cuestan ni un céntimo al Gobierno italiano. Eso, unido al hecho de que los refugiados ya han pasado por un control exhaustivo antes de entrar al país e inmediatamente se les integra en la vida de la comunidad, es lo que distingue a nuestro programa de otros.

Evidentemente somos conscientes de que estamos hablando de un número muy reducido de personas, aunque bien es cierto que 1.000 personas no son pocas porque cada vida que se puede salvar es importante. Pero lo enfocamos como un proyecto piloto que puede alentar a otros países e instituciones a seguir el mismo camino.

¿Cuál sería su mensaje para aquellos que quieren seguir su ejemplo?

Creo que hay otras personas que están observando nuestra iniciativa y espero que los resultados les sirvan de inspiración: el hecho de que haya personas que están entrando por una vía segura, que permanecen en el país y se integran. No siguen meramente los procedimientos oficiales y después se les abandona a su suerte, como a menudo suele ocurrir, por desgracia, con los solicitantes de asilo. Creo también que para el Gobierno italiano puede ser motivo de orgullo porque ha emprendido una iniciativa muy innovadora y muy creativa que otros países pueden seguir.

Veo una gran voluntad por parte de los ciudadanos de la Unión Europea, por ejemplo en Alemania y en otros países, de hacer algo por los refugiados. Estamos recibiendo propuestas de ayuda por parte de personas a título individual y también de grupos de la sociedad civil, para acoger a familias por ejemplo. Esa es la idea básica de patronazgo privado, que de hecho está prevista en el derecho comunitario pero que apenas se ha puesto en práctica. Quizás pueda ser una solución para otros países europeos, en cooperación con organizaciones, la sociedad civil y las iglesias.

En definitiva, si somos realistas no es factible cerrar las puertas a Europa, no serán lo suficientemente resistentes. Además de que iría en contra de nuestros propios intereses, empezando por los intereses económicos, y sin que tengamos en cuenta las consideraciones éticas que son evidentes. En un mundo globalizado no se puede vivir con las puertas cerradas.

Para más información consulte:
www.santegidio.org
info@santegidio.org

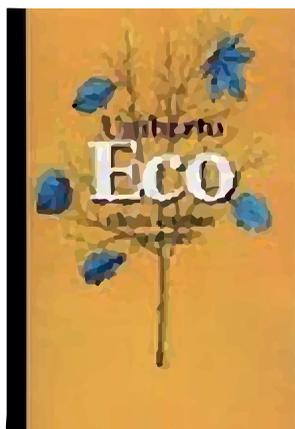
“Creo que hay otras personas que están observando nuestra iniciativa y espero que los resultados les sirvan de inspiración”.



Umberto Eco: La lucha contra una intolerancia dura de pelar

Las reflexiones sobre la migración de Umberto Eco, el renombrado catedrático de semiótica italiano y escritor de novelas de gran éxito fallecido el pasado 19 de febrero de 2016, publicadas en un breve ensayo titulado “Las migraciones, la tolerancia y lo intolerable” cobran hoy aún más importancia que hace diecisiete años cuando las escribió a modo de reflexión sobre la afluencia de albaneses que hubo hacia Italia: “El problema es que en el próximo milenio (y como no soy ningún profeta, no puedo decir exactamente cuándo) Europa se convertirá en un continente multirracial o, si lo prefieren, en un continente “de color”. Así será, les guste o no les guste”.

Umberto Eco escribe que nuestro peor enemigo cuando tratamos el tema de la migración es la intolerancia, que la define como un instinto natural humano: “La intolerancia contra lo diferente o lo desconocido es tan natural en los niños como el instinto de querer poseer todo lo que desean. A los niños se les educa gradualmente en la tolerancia, del mismo modo que se les enseña a respetar la propiedad de los demás e, incluso antes de eso, a controlar sus esfínteres”.



Nuestra única esperanza para superar la intolerancia es, afirma Eco, la educación desde muy temprana edad: “Inculcar tolerancia a adultos que se disparan los unos a los otros por razones étnicas o religiosas es una pérdida de tiempo. Es demasiado tarde. Por ello, es necesario cortar de raíz la intolerancia incontrolada, mediante una educación constante que debe empezar desde la infancia temprana, antes de que se escriba en un libro y antes de que provoque determinados comportamientos”.

Umberto Eco, *Cinco escritos morales*, traducido del italiano al inglés por Alastair McEwan (Harcourt, 2001).

20 años de la Academia de verano sobre la OSCE

Todo comenzó en el Castillo de Schlaining, en el este de Austria, mostrando interés y fe en la OSCE y con una idea en mente. En los 20 años siguientes, alrededor de 500 jóvenes diplomáticos, miembros del personal de las misiones, académicos y miembros de la sociedad civil han recibido capacitación en el marco de un programa singular: la Academia de verano sobre la OSCE, que tiene lugar cada año en junio, en el Centro Austríaco de Estudios para la Paz y Resolución de Conflictos de Schlaining. La presencia de muchos diplomáticos de alto nivel de la OSCE e innumerables expertos de la Organización ha enriquecido la labor de la Academia aportando sus conocimientos y su experiencia, muchos de los cuales habían sido anteriormente alumnos.

La Academia de verano se ha hecho posible gracias al apoyo prestado por la OSCE, el Secretario General, la Secretaría, las diversas Instituciones de la OSCE y los Estados participantes, que recurren a este foro para formar también a sus propios diplomáticos. Al mismo tiempo, la Academia de verano es independiente, un lugar seguro donde las políticas, las actividades y las decisiones se pueden examinar, cuestionar y comentar a fin de desarrollar nuevas ideas.

En los últimos años el interés por la Academia ha crecido considerablemente, quizás debido no solo a la calidad de la formación que ofrece sino también a la situación mundial en general. Del 9 al 18 de junio de 2016 se celebró su 20º aniversario en el castillo de Schlaining y en el centro de conferencias de la OSCE, situado en el Hofburg de Viena.

Directores de la Academia: Arie Bloed, Walter Kemp y Ursula Gamauf

*Para más información consulte: Centro Austríaco de Estudios para la Paz y la Solución de Conflictos
www.aspr.ac.at*

Publicaciones recientes de la OSCE

Renovar el diálogo, reconstruir la confianza y restablecer la seguridad: Prioridades de la Presidencia alemana de la OSCE 2016. Publicado por el Equipo de tareas del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores para la Presidencia de la OSCE (en alemán, español, francés, inglés, italiano y ruso)

Informe Anual de la OSCE 2015. Publicado por la Secretaría de la OSCE (en inglés)

Handbook on Combating Corruption (Manual sobre lucha contra la corrupción). Publicado por la Secretaría de la OSCE (en inglés)

Water governance in the OSCE area – increasing security and stability through co-operation (La buena gestión de los recursos hídricos en el área de la OSCE: Mejora de la seguridad y la estabilidad mediante la cooperación). Publicado por la Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE (en inglés)

Regional Organizations in Conflict Mediation: Lessons of Experience & Cooperation with the United Nations (Organizaciones regionales en la mediación de conflictos: Enseñanzas obtenidas de la experiencia y la cooperación con las Naciones Unidas). Publicado por la Secretaría de la OSCE, Centro para la Prevención de Conflictos/Servicio de Operaciones (en inglés)

The OSCE and contemporary security challenges: A collection of essays (La OSCE y los retos actuales para la seguridad: Una recopilación de ensayos). Publicado por la Misión de la OSCE en Serbia (en inglés y serbio)

Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments (Reseña de los compromisos de la OSCE relacionados con la lucha contra el terrorismo). Publicado por el Departamento de Amenazas Transnacionales/Unidad de Acción contra el Terrorismo de la OSCE (en inglés)

OSCE Activities to Counter Foreign Terrorist Fighters (Actividades de la OSCE para luchar contra los combatientes terroristas extranjeros). Publicado por el Departamento de Amenazas Transnacionales de la OSCE (en inglés)

Security Sector Governance and Reform: Guidelines for OSCE Staff (Gobernanza y reforma del sector de la seguridad: Directrices para el personal de la OSCE). Publicado por la Secretaría de la OSCE (en inglés)

Commentary to the OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings and its Addendums (Comentarios al Plan de Acción de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas y sus Adiciones). Publicado por la Oficina de la Representante Especial y Coordinadora de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas (en inglés y ruso)

2014-2015 Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings (Informe de la Representante Especial y Coordinadora de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas 2014-2015). Publicado por la Oficina de la Representante Especial y Coordinadora de la OSCE para la Lucha contra la Trata de Personas (en inglés)

Countering Online Abuse of Female Journalists (Lucha contra los abusos en línea contra mujeres periodistas). Publicado por la Oficina de la Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación (en inglés)

Media Freedom on the Internet: An OSCE Guidebook (Libertad de los medios informativos en Internet: Manual de la OSCE). Publicado por la Oficina de la Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación (en inglés)

Empowering women in politics, 2nd edition (Empoderar a las mujeres en la esfera política, 2ª edición). Publicado por la Presencia de la OSCE en Albania (en albanés e inglés)

