



AS (16) RP 1 S
Original: English

INFORME

**PARA LA COMISIÓN GENERAL DE
ASUNTOS POLÍTICOS Y DE SEGURIDAD**

***25 Años de Cooperación Parlamentaria:
Generar Confianza a través del Diálogo***

**PONENTE
Dña. Margareta Cederfelt
Suecia**

TIFLIS, 1 - 5 DE JULIO DE 2016

INFORME PARA LA COMISIÓN GENERAL DE ASUNTOS POLÍTICOS Y DE SEGURIDAD

Ponente: Dña. Margareta Cederfelt (Suecia)

Introducción

La OSCE, que cumple ahora cinco decenios de vida, sigue siendo el principal foro de diálogo transatlántico y eurasiático en las esferas de la seguridad y los derechos humanos, y en la dimensión económica y medioambiental. En cuanto que comunidad basada en valores y principios compartidos, la OSCE encarna una autoridad moral sin precedentes en Europa y, por lo tanto, la aplicación de los compromisos de la OSCE es un elemento esencial para la paz, la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE.

Sin embargo, en los últimos años se ha producido una pérdida palpable de confianza entre los Estados participantes y la correspondiente merma de la voluntad política, lo que da lugar a una menor disposición para adquirir compromisos en áreas clave con el fin de hacer avanzar la agenda de la OSCE. Esta circunstancia tuvo su momento álgido cuando el año pasado el Consejo Ministerial de la OSCE reunido en Belgrado fue incapaz de alcanzar el consenso en varios asuntos clave. Puesto que muchos de los desafíos que nos son comunes requieren de una implicación verdaderamente multilateral, este punto muerto al que se ha llegado y la pérdida de confianza han tenido un efecto negativo tangible en nuestra seguridad mutua. Siendo consciente de la situación, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE debe utilizar su plena capacidad para abordar las amenazas emergentes con el ánimo de regenerar la confianza entre los Estados participantes. La dimensión parlamentaria de la OSCE debe trabajar con vistas a remontar la situación de falta de confianza entre los Estados participantes y a dejarse oír más a la hora de expresar su postura. La única manera de que los esfuerzos diplomáticos puedan verdaderamente aunar a las partes beligerantes para que negocien una resolución pacífica de los conflictos y trabajen juntas en la búsqueda de soluciones para las amenazas comunes pasa por el fortalecimiento del diálogo y la voluntad política.

A este respecto, en el presente informe se abordan cinco puntos principales: el terrorismo transnacional, la crisis en Ucrania y su entorno, los conflictos de larga duración, las mujeres en los conflictos armados y el vínculo entre la seguridad y la democracia.

Terrorismo transnacional

El extremismo violento está teniendo cada vez más consecuencias palpables en la seguridad del área de la OSCE, y las tácticas terroristas, como los atentados suicidas, los tiroteos en masa, los secuestros y las decapitaciones, han segado ya demasiadas vidas.

En su labor para responder con eficacia a la cambiante amenaza terrorista, los gobiernos deben hacer pleno uso de la OSCE y sus actividades de lucha contra el terrorismo, que se centran en la mejora del marco jurídico internacional contra el terrorismo, el fortalecimiento de la seguridad de los documentos de viaje, las medidas para luchar contra el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo, y las medidas para luchar contra el uso de Internet para fines terroristas. De la misma manera, la OSCE haría bien en ajustar sus actividades a las necesidades de los Estados participantes, sin dejar de trabajar para garantizar que las medidas de lucha contra el terrorismo no se emplean como excusa para perseguir a

una oposición política perfectamente legítima y reprimir las actividades legales de grupos de la sociedad civil no violentos.

La lucha contra la amenaza terrorista se ha complicado con la crisis de personas refugiadas y migrantes que afecta actualmente a prácticamente todos los países de la OSCE, y que se ha acelerado por los conflictos que siguen abiertos en Europa y los territorios vecinos que la circundan. Las denuncias de la vinculación entre la migración y el terrorismo han politizado la crisis y, en algunos casos, han acabado convirtiendo en cabezas de turco a personas desesperadas que huyen de la guerra y la represión. No obstante, y sin dejar de reconocer los motivos de preocupación de naturaleza humanitaria que son centrales a la crisis, es importante que convengamos asimismo que se trata de un asunto fundamental en materia de seguridad y que trabajemos para mejorar el proceso de cribado de las solicitudes de asilo. Con el fin de tratar las causas primigenias de la crisis, la OSCE y sus Estados participantes deben centrarse en la resolución y prevención de los conflictos en los países de origen.

El nexa entre la trata de seres humanos y la migración ilegal socavan aún más la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE. Puesto que se sabe que las redes de trata de seres humanos tienen vínculos con las actividades terroristas, es preciso que la OSCE desarrolle nuevas vías para intensificar las relaciones de asociación con los socios mediterráneos para la cooperación. La experiencia en la gestión fronteriza, sumada a los mecanismos existentes de intercambio de información entre los Estados participantes y sus esfuerzos conjuntos para combatir el crimen organizado, sitúan a la OSCE en una posición privilegiada para abordar el asunto de la migración irregular y sus posibles vínculos con las actividades terroristas. Los Estados participantes deben reconocer que tienen una responsabilidad compartida en el asunto garantizando su pleno cumplimiento de los compromisos de la OSCE.

Cuando emprendemos iniciativas en el plano nacional para proteger a nuestra ciudadanía frente a la amenaza terrorista, no debemos olvidar cuáles son las causas primigenias, que necesitan ser tratadas a escala internacional. Se necesita una estrategia integral y polifacética; una estrategia que contemple iniciativas específicas para encontrar solución a las dificultades de las que los terroristas se aprovechan, incluidas las dificultades económicas.

Los parlamentarios y las parlamentarias tienen una función que desempeñar en lo que respecta al fortalecimiento de los marcos jurídicos internacionales contra el terrorismo, desarrollando en sus Parlamentos nacionales una labor de promoción, a escala nacional, de convenios y protocolos antiterroristas de ámbito universal, así como trabajando para garantizar que las iniciativas legislativas de ámbito nacional dirigidas a las actividades terroristas respetan los principios clave de la OSCE, como la libertad de expresión.

Agresión rusa contra Ucrania

La respuesta de la OSCE a la crisis en Ucrania y su entorno ha demostrado que la Organización está bien surtida de herramientas para poder gestionar una crisis, y que puede proporcionar los instrumentos esenciales para promover la rebaja de las tensiones y el diálogo. La Misión Especial de Observación en Ucrania en particular y la Misión de Observadores en dos puestos de control rusos han desempeñado un papel crucial en el tratamiento de la crisis al proporcionar informes diarios imparciales desde el terreno.

Sin embargo, debemos asimismo reconocer y plantear diversas cuestiones, entre ellas la falta de recursos, las restricciones impuestas a la libertad de circulación de los observadores de la

OSCE, y los desafíos que surgen por el hecho de que la OSCE no tenga personalidad jurídica. Además, al no haberse evitado el conflicto en los estadios iniciales –pese a todos los mecanismos de la OSCE de actuación preventiva–, se pone de manifiesto la necesidad de que la OSCE siga fortaleciendo su diálogo político y desarrollando capacidades de detección, alerta y comunicación tempranas. El posterior estallido de violencia en Ucrania Oriental se ha visto exacerbado por el suministro de armas y equipamiento militar por parte de la Federación Rusa a los rebeldes, lo que a su vez propicia que se sigan produciendo homicidios en el sureste y demuestra claramente que Rusia agrede sin descanso la integridad territorial de Ucrania. Por lo tanto, reconocemos que lograr una solución política a la crisis constituye una prioridad máxima para la comunidad internacional y al mismo tiempo debemos seguir promoviendo la buena gobernanza en Ucrania y generando confianza a partir de la plena aplicación de los Acuerdos de Minsk.

Por lo que respecta al que ha sido quizá el incidente más trágico del conflicto en Ucrania, el derribo del avión de Malaysian Airlines, vuelo MH17, el 17 de julio de 2014, debemos seguir ejerciendo presión para que haya una mayor transparencia y celeridad en la investigación, con vistas a garantizar justicia para las víctimas y sus familias y que puedan dar por cerrado ese episodio. El día siguiente a la tragedia, hace casi dos años, el Consejo Permanente aprobó, con el consenso de la totalidad de los 57 Estados participantes, una declaración en la que pedía una investigación internacional abierta, transparente e independiente de la caída del avión, pero hasta la fecha esa investigación se ha visto entorpecida por una falta de apertura y cooperación por parte de algunos gobiernos. Esta tragedia ha supuesto una de las principales grietas en la confianza entre Estados participantes y, por lo tanto, deben realizarse esfuerzos para resolver el asunto.

Otro elemento importante de controversia ha sido la anexión ilegal de Crimea por parte de la Federación Rusa, un acto de agresión hacia otro Estado participante de la OSCE que ha violado los principios fundacionales de la OSCE consagrados en el Acta Final de Helsinki, socavando fundamentalmente el derecho de Ucrania a la integridad territorial. Desde el primer momento, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE ha dejado claro que la anexión de la península de Crimea por parte de la Federación Rusa en marzo de 2014 era ilegal e ilegítima. Desde ese momento, se ha registrado un deterioro constante de los derechos humanos y se han producido ataques sistemáticos contra la libertad de los medios de comunicación en la península. Si bien la cuestión de Crimea se ha visto desplazada de alguna manera por otras prioridades de la comunidad internacional en Ucrania, como la distensión del conflicto en la región de Dombás, es importante seguir señalando que debe respetarse la soberanía de Ucrania sobre todo su territorio –incluida Crimea–.

Para evitar que la crisis de Ucrania pase a engrosar la lista de conflictos de larga duración, la labor de la OSCE debe ir dirigida a facilitar un discurso constructivo que sienta a todas las partes en la mesa de negociación y establezca una solución a largo plazo. La Asamblea Parlamentaria podría reforzar su papel en esta iniciativa facilitando, *inter alia*, un diálogo más profundo y productivo entre los cuerpos parlamentarios.

Conflictos de larga duración

De acuerdo con las prioridades de la Presidencia Alemana de la OSCE para 2016, este año el acento se pone en la gestión de las crisis y los conflictos, particularmente en lo que respecta a los conflictos en Moldavia y el Cáucaso Meridional. Concretamente, la OSCE debe fortalecer

su compromiso de resolver los conflictos de larga duración en la región mediante la aplicación de los formatos y mecanismos de negociación actuales.

El hecho de que los Estados participantes recurran a la toma de decisiones de forma unilateral y a la violencia para abordar las diferencias representa un impedimento para que las negociaciones diplomáticas puedan resolver de manera adecuada los conflictos de larga duración. Un ejemplo reciente que viene a ilustrar esta circunstancia son las tremendas violaciones que se registraron a lo largo de la línea de contacto en el área del conflicto de Nagorno-Karabaj de parte de Armenia y Azerbaiyán, que supusieron el recrudecimiento más grave de este conflicto de larga duración desde 1994. La OSCE debe hacer uso de todo el conjunto de herramientas con las que cuenta en el contexto de los mecanismos de resolución de conflictos, entre ellos la Asamblea Parlamentaria, sus capacidades y repercusión, con el fin de estabilizar la situación en el terreno y ejercer más presión para facilitar una solución pacífica negociada del conflicto.

Además, la Asamblea Parlamentaria debe intensificar igualmente su participación en la búsqueda de soluciones a las repercusiones del conflicto de agosto de 2008 entre la Federación Rusa y el territorio de Georgia. El asunto del asentamiento ilegal de personas desplazadas para cambiar la situación demográfica socava la confianza entre las partes en negociación y dificulta la aplicación auténtica de los compromisos. Debe producirse una mayor implicación a nivel parlamentario para aplicar el Acuerdo de Seis Puntos auspiciado por la UE, de fecha 12 de agosto de 2008. Concretamente, debe abrirse el acceso a la ayuda humanitaria en las regiones de Abjasia y Osetia del Sur y deben adoptarse medidas para garantizar su tránsito. Asimismo, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE debe hacer uso de su poder diplomático para captar la atención de toda la comunidad internacional y garantizar más transparencia y rendición de cuentas, y reducir así las tensiones en el terreno. Hace falta mayor voluntad política y una implicación más firme por parte de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, de manera que se pueda garantizar el diálogo y acciones concretas en el territorio de Georgia reconocido internacionalmente. El hecho de que las conversaciones con la UE acerca de la supresión de la obligación de visado para los ciudadanos y ciudadanas de Georgia estén en curso es una muestra de la evolución democrática del país. Por otro lado, las próximas elecciones en Georgia el 8 de octubre de 2016 servirán para fortalecer aún más esa evolución democrática.

La promoción de medidas de fomento de la confianza, así como la labor activa de las presencias de la OSCE sobre el terreno, son vitales. En particular, la OSCE debe proporcionar a la sociedad civil más oportunidades para que pueda participar y desempeñar un papel constructivo en diversos ámbitos, desde la promoción de la democracia hasta el desarrollo social. Específicamente en zonas de conflictos de larga duración, las ONG han elaborado muchos programas de gestión de conflictos útiles que pueden encontrar sinergias con el de la OSCE. La sociedad civil puede ofrecer asesoramiento profesional muy valioso e información desde el terreno acerca de las actividades en la zona. La capacidad de las ONG de proporcionar programas educativos y de formación a menudo les permite reunir a las partes en conflicto y facilitar el diálogo.

Las mujeres en los conflictos armados

La construcción de una estabilidad y seguridad a largo plazo es un proceso inclusivo que requiere de una mayor participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y la mediación en conflictos. El trabajo de la OSCE con los Estados participantes para aplicar la

Resolución 1325 de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad es un ejemplo positivo del importante papel que puede desempeñar la Organización para ayudar a garantizar que las mujeres participen en la adopción de medidas preventivas y en la toma de decisiones en todas las fases de la resolución de conflictos. El Plan de Acción 2004 de la OSCE para el Fomento de la Igualdad entre los Géneros establece objetivos adicionales para evitar la violencia contra las mujeres, impulsar su participación en la vida política y pública, promover la participación de las mujeres en la prevención de conflictos, la gestión de las crisis y la reconstrucción posconflicto.

En Moldavia, la participación activa de las mujeres en asuntos políticos es un aspecto fundamental de la democracia, la construcción de la paz y la consecución de un desarrollo sostenible. El país debe seguir reformando el marco jurídico para impulsar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo mediante la capacitación a escala nacional y subnacional para elaborar políticas de fomento de los derechos de las mujeres y su participación en los procesos electorales. Otra zona de conflicto en la que las mujeres deben tener un papel más destacado es Ucrania. El conocimiento, las habilidades y la experiencia de las mujeres ucranianas son vitales para alcanzar una solución negociada, y su plena participación es crucial para consolidar la aplicación de los compromisos de la OSCE en su país durante la crisis actual.

En el periodo anual de sesiones en Helsinki el año pasado se animó a los Estados participantes a adoptar medidas eficaces para proporcionar garantías de seguridad exhaustivas y asistencia humanitaria a las mujeres en contextos de conflicto. Un paso importante para acabar con la violencia sexual generalizada vinculada a los conflictos, de conformidad con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, sería la elaboración continuada de un plan de acción sobre la mujer, la paz y la seguridad cuyo ámbito de aplicación sea toda el área de la OSCE.

El vínculo entre seguridad y democracia

Los parlamentarios y las parlamentarias tienen una función importante que desempeñar en lo que respecta a la supervisión democrática de los sectores de la seguridad en los Estados participantes, así como en el aspecto gubernamental de la OSCE. Puesto que los miembros electos del Parlamento no están sujetos a las restricciones de la política gubernamental oficial, pueden tratar temas delicados con mayor libertad, entre ellos la reforma del sector de la seguridad. No obstante, hemos de ser honrados y reconocer que en algunos Parlamentos hay intereses especiales muy bien financiados que ejercen una influencia desproporcionada. La corrupción plantea un gran desafío para la democracia y el Estado de derecho. Debemos hacer rendir cuentas a quienes han estado implicados recientemente en escándalos de corrupción, y los parlamentarios y parlamentarias deben realizar la supervisión necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas y mejores prácticas internacionales.

Por lo tanto, con el fin de aplicar un sistema de controles y equilibrios de una manera más eficaz, se podría establecer un grupo aparte de expertos de diferentes especialidades en el seno de la OSCE que complementara nuestra función de supervisión en la Organización. De esta forma podemos fortalecer los mecanismos que garantizan el cumplimiento de los acuerdos de la OSCE. Este tipo de colaboración no sólo mejoraría la calidad de la supervisión democrática, sino que también ayudaría a regenerar la confianza entre los Estados participantes en el área de la OSCE.

Conclusión

Mantener un diálogo sano es un factor crucial para ampliar la cooperación en áreas como el control de armas, la resolución de conflictos, la supervisión del sector de la seguridad y los intercambios militares. Por lo tanto, la OSCE debe hacer uso de toda su capacidad para acometer la cuestión de las amenazas emergentes facilitando un clima de respeto mutuo, confianza y cooperación. El proceso de toma de decisiones basado en el consenso que caracteriza a la OSCE, si bien en algunos aspectos resulta una medida útil que dota de una mayor legitimidad a las decisiones de la Organización, puede representar también un obstáculo a la hora de emprender acciones en el momento preciso. La importancia de la OSCE queda consagrada en sus principios, y si los mecanismos y herramientas de la Organización no están potenciando esos principios, entonces es preciso llevarlos a debate y reformarlos para garantizar que la OSCE cumple con su mandato. Esto sitúa a la Asamblea Parlamentaria de la OSCE en una posición privilegiada que le permite recuperar el apoyo mutuo entre los Estados participantes de la OSCE a través del diálogo y el debate. Los parlamentarios y las parlamentarias en el seno de la Asamblea desempeñan una función crucial en cuanto que representantes de sus países y diplomáticos, tanto para promover y cumplir los compromisos de la OSCE, como para trabajar en pos de la generación de confianza entre los Estados participantes de la OSCE.

Asimismo, debemos recordar que la OSCE es una organización que depende por completo de la voluntad política de sus Estados participantes. Si esos países no pueden ponerse de acuerdo en asuntos fundamentales y siguen enzarzados en una competición discursiva sobre cómo hemos llegado a la situación actual de *impasse*, hay pocas esperanzas de que se pueda hacer avanzar la agenda de la OSCE y construir una comunidad de seguridad común para los mil millones de personas que viven en el espacio que va desde Vancouver hasta Vladivostok. Depende de todos nosotros que traigamos el espíritu de Helsinki de vuelta a nuestras capitales e intentemos alentar la voluntad política necesaria para alcanzar compromisos en áreas clave y refirmar los principios sobre los que se fundó la Organización.