



AS (16) RP 3 S  
Original: English

## **INFORME**

**PARA LA COMISIÓN GENERAL DE  
DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS  
Y CUESTIONES HUMANITARIAS**

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

**PONENTE  
Dña. Gordana Comic  
Serbia**

**TIFLIS, 1 – 5 DE JULIO DE 2016**

## **INFORME PARA LA COMISIÓN GENERAL DE DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y CUESTIONES HUMANITARIAS**

**Ponente: Dña. Gordana Comic (Serbia)**

El año pasado nos concedimos una pausa para reflexionar sobre los 40 años de la OSCE, y este año celebramos los 25 años de la Asamblea Parlamentaria. Estos hitos justifican que nos detengamos a reconocer los logros de la Asamblea y la Organización en su conjunto. Sin embargo, es importante que la nostalgia no nos distraiga y que miremos hacia adelante para abordar el hecho incómodo de que nos enfrentamos a una crisis de liderazgo y de ideas en la esfera de los derechos humanos en nuestra región. Es necesario poner sobre la mesa la falta de energía en lo que respecta a la agenda de derechos humanos y cómo ese liderazgo tímido está contribuyendo a un *statu quo* emergente en el que se acepta que los derechos humanos tienen menos valor a la hora de alcanzar una seguridad duradera que los motivos de preocupación de índole política y militar. La crisis migratoria ha puesto de manifiesto los problemas a los que se enfrenta la región como consecuencia de la ausencia de ideas y liderazgo. A lo largo del año pasado, la migración ha traído a Europa a más de un millón de personas y a más de 2,5 millones de personas refugiadas a Turquía. Se espera que en 2016 otro millón de personas intente llegar a la Unión Europea. Se prevé que una proporción cada vez mayor de personas refugiadas sean mujeres, por lo que urgirá dar una respuesta adecuada que incorpore la perspectiva de género. La crisis pone a prueba las ideas y el liderazgo de la OSCE y de los gobiernos de sus Estados participantes.

La OSCE ha retrocedido y ha pasando de ser la organización líder en la región en lo relativo al establecimiento de normas de derechos humanos aceptadas a simplemente mantenerse a flote. Por un lado, la institucionalización de la Organización ha dado lugar al establecimiento de órganos de derechos humanos clave, como la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y la Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación. Por otro lado, los Estados participantes de la Organización han perdido la iniciativa en lo que concierne al diálogo sobre los compromisos de la dimensión humana. En lugar de procurar expandir las protecciones, han optado por la opción más segura desde el punto de vista político del diálogo retórico y reciclado –incluso reafirmar compromisos previos es algo que rara vez sucede–. Pese a que la OSCE sigue siendo un foro importante, ha perdido su energía en lo relativo a los derechos humanos. La falta de acuerdo en decisiones relacionadas con los derechos humanos en el reciente periodo de sesiones del Consejo Ministerial es muestra de ello.

Es importante aclarar que cuando se debate acerca de la crisis de ideas y liderazgo no se está haciendo una crítica de las instituciones de la OSCE a las que se ha encomendado la labor de llevar adelante los compromisos de la tercera dimensión y tampoco de las personas que trabajan en esas instituciones. En el contexto de sus mandatos, las misiones de la OSCE sobre el terreno, la OIDDH y la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación trabajan intensamente para promover el cumplimiento de los compromisos en la esfera de los derechos humanos. Es lamentable que la dedicación del personal que trabaja en esas instituciones no se traduzca en compromisos y un liderazgo firme de parte de los gobiernos representados en la Organización.

Es preocupante que al parecer se haya evaporado la buena disposición para hacer uso de la OSCE como plataforma para impulsar los derechos en la región e invertir en ello el capital político. Hay que retrotraerse a la Declaración de Estambul de 1999 para encontrar algún avance sustancial en la dimensión humana. A lo largo de los últimos diez años, el mecanismo de Moscú, aplicado con regularidad en la década de 1990, ha permanecido en estado latente.

Como consecuencia de ello, la crisis de ideas a la que se enfrenta la Organización en materia de derechos humanos es, a medida que pasan los años, cada vez más severa y patente.

La falta de acción en materia de discriminación contra la comunidad LGBT en el área de la OSCE es una carencia particularmente destacada en el conjunto de herramientas con las que cuenta la OSCE y demuestra que la Organización ha dejado de tomar la iniciativa de establecer normas de derechos humanos para la región. De igual modo, hay otras áreas que han adquirido impulso internacional a lo largo de los últimos diez años y han recibido escasa atención. Por ejemplo, el último compromiso que los Estados participantes adquirieron con las personas con discapacidad fue en 1991 en Moscú. Hace veinticinco años, ese compromiso era prometedor; en el momento de escribir este informe en 2016 la ausencia de avances es casi vergonzosa.

La crisis migratoria ha servido sobre todo para poner de relieve la falta de ideas y liderazgo de la Organización. En particular, apenas se ha actuado para definir de qué manera se puede garantizar que las respuestas de los Estados participantes respetan los derechos humanos de quienes huyen del conflicto y tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres refugiadas. Por el contrario, nos hemos apresurado a cerrar las fronteras, a rehuir nuestras responsabilidades humanitarias y a esperar que sean otros países los que se ocupen del problema. La actitud actual queda perfectamente resumida en esta declaración reciente de Amnistía Internacional: “Los intentos de los dirigentes europeos de utilizar a Turquía como guardia fronterizo para contener a los refugiados y solicitantes de asilo que se dirigen hacia la Unión Europea son una peligrosa y deliberada estratagema para rehuir sus responsabilidades hacia personas que huyen de la guerra y la persecución”.<sup>1</sup>

Eludir la responsabilidad es la única manera de describir la respuesta de los Estados participantes de una Organización que en realidad tiene compromisos adquiridos con respecto a las personas refugiadas y la migración. Para dar una idea del alcance de los compromisos adquiridos por los Estados participantes de la OSCE, merece la pena enumerar algunos de los acuerdos. En el Acta Final de Helsinki de 1975, los Estados participantes reconocieron su objetivo de “facilitar [...] movimientos y contactos más libres [...] y contribuir a la solución de los problemas humanitarios que se planteen [...]”. En 1992, en la Cumbre de Helsinki, se reconoció que “el problema de los refugiados [...] requiere la cooperación de todos nosotros. Expresamos nuestro apoyo y nuestra solidaridad a aquellos países que hacen frente a estos problemas de refugiados [...] reconocemos la necesidad de una cooperación y una acción concertada”. Ese mismo año, en Estocolmo, los ministros de la OSCE pidieron “a todos los Estados participantes [...] compartir la carga común”. En Budapest en 1994 los Estados participantes acordaron ampliar su cooperación en materia de personas refugiadas. En el Documento de Lisboa de 1996 se reconocía el efecto desestabilizador

---

<sup>1</sup> Amnistía Internacional: Cumbre UE-Turquía: No se laven las manos respecto a los derechos de las personas refugiadas, 7 de marzo de 2016; <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/03/eu-turkey-summit-refugees/>, consultado el 29 de marzo de 2016.

que la migración involuntaria tenía en el área de la OSCE y los signatarios se comprometieron a tratar esos problemas. El Documento de Estambul recoge un acuerdo para buscar “la manera de reforzar la aplicación del derecho humanitario internacional” en lo que respecta a las personas refugiadas. No fue hasta 2004, en Sofía, que se dio una consideración adecuada a las mujeres refugiadas cuando la OSCE declara su compromiso para “velar por que se tengan debidamente en cuenta las solicitudes de mujeres [...], y que se reconozca debidamente toda la gama de quejas o denuncias contra actos de persecución relacionados con la pertenencia a un género”. En 2005, en Liubliana, los Estados participantes acordaron “otorgar a toda persona que solicite transitar por una frontera un trato digno que sea conforme con el marco jurídico interno aplicable, y con toda norma de derecho internacional aplicable, particularmente en materia de derechos humanos o de refugiados y de derecho humanitario”; una decisión cuyo eco resuena enormemente frente a los problemas de hoy día.

Los compromisos mencionados se suscribieron en distintos momentos y teniendo en mente distintos problemas. Sin embargo, tomados conjuntamente constituyen una potente declaración de los principios acordados por los Estados participantes de la OSCE en materia de derechos humanos de las personas refugiadas. El hecho de que no se haya producido ninguna novedad en ese ámbito desde 2005 pone de manifiesto la falta de ideas, y el hecho de que no se hayan aplicado esos acuerdos a la actual crisis de personas refugiadas demuestra la falta de liderazgo que vemos hoy en nuestra región.

Sorprende especialmente que sólo en Sofía, en 2004, se hiciera referencia explícita a los problemas particulares a los que se enfrentan las mujeres refugiadas. Las mujeres han sufrido agresiones sexuales por parte de funcionarios, traficantes y tratantes de personas y de otros refugiados. Los centros de recepción carecen de iluminación y de espacios separados para las mujeres. El hecho de que no se realicen análisis de la situación actual desde la perspectiva de género se ha convertido ya en algo crónico, y a medida que aumenta la proporción de mujeres refugiadas resulta más necesario dar una respuesta que tenga en cuenta el género.

El vacío creado por la falta de ideas y de un liderazgo firme en la dimensión humana está erosionando el concepto integral de seguridad que es central a la OSCE; concepto que se basa en el entendimiento de que el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho es fundamental para alcanzar una seguridad duradera. A fin de que funcione en la práctica, los Estados participantes deben tomarse en serio la noción de que la tercera dimensión tiene el mismo peso que la segunda y la primera. Sin embargo, la tendencia creciente de los Estados participantes a dar prioridad a la seguridad “dura”<sup>2</sup> antes que a la seguridad humana se está llevando por delante los cimientos sobre los que se levantó la Organización. Parece haber una creciente aceptación, tanto al este como al oeste de Viena, de que hay que ocuparse en primer lugar de la amenaza percibida y después preocuparse de las consecuencias para los derechos humanos. No es seria la manera en que los derechos humanos se integran en las soluciones de seguridad; con su silencio, la OSCE está aceptando esta realidad, y al hacerlo está abocándose a su propia desaparición. Es chocante que en 1975, época en la que el mundo se preparaba para una guerra nuclear, pudiera firmarse un acuerdo histórico sobre la importancia de los derechos humanos para alcanzar una seguridad duradera, y sin embargo hoy día ese acuerdo a duras penas se aplique con seriedad.

---

<sup>2</sup> N. de T.: Seguridad tradicional; actividades militares.

Encontramos indicios de ese viraje hacia la seguridad “dura” en diversas áreas. Por ejemplo, en materia de libertad de expresión, los Estados usan el “extremismo” como excusa para cerrar periódicos, bloquear Internet o encarcelar a gente sin una razón procedente. Se ha producido un cambio en el discurso, que ha pasado de un debate abierto sobre las libertades fundamentales a un debate más restringido sobre la dosis de libertad permisible. El ejemplo más claro del cambio con respecto a dónde se pone el énfasis en materia de seguridad queda patente una vez más en la crisis de personas refugiadas. La rapidez con la que los países han respondido al flujo de personas migrantes levantando muros y cerrando fronteras demuestra la falta de seriedad con la que los Estados se toman los derechos humanos de las personas afectadas por la crisis al enfrentarse a una cuestión de seguridad. Esta “securitización” gradual de la crisis ilustra el amplio consenso que existe en torno al tratamiento de la crisis primeramente como una cuestión de seguridad, y luego como una crisis humanitaria. Al separar la seguridad de los derechos humanos, los Estados participantes corren el riesgo de dar al traste con gran parte del trabajo realizado para lograr el histórico concepto integral de seguridad de la OSCE.

Cuando nos asomamos al futuro, vemos que resulta cada vez más urgente abordar la falta de ideas y liderazgo en la esfera de los derechos humanos. La crisis de personas refugiadas debe servir como catalizador para fortalecer la dimensión humana de la Organización y empujar a los dirigentes de nuestra región a actuar. Si no emprendemos acciones para proteger ahora los principios que nos hemos dado, pronto será demasiado tarde.