

LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE). SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Francisco J. Ruiz González
Capitán de corbeta

Introducción

La OSCE se encuentra en un momento crucial para su futuro ya que, al igual que otras organizaciones internacionales, se debate en estos comienzos del siglo XXI acerca de su propia estructura y sentido en un panorama geopolítico cambiante caracterizado, entre otras cosas, por los procesos de ampliación de la Unión Europea, el futuro del vínculo transatlántico y la transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el nuevo papel y posición de Rusia, la emergencia de Asia central como actor estratégico, y la aparición de nuevas estructuras de cooperación en el espacio possoviético.

La finalizada Presidencia finlandesa de la Organización en el año 2008 se ha caracterizado por el intento de recuperación del «espíritu de Helsinki», en alusión a la firma por 35 jefes de Estado o de Gobierno, representantes de los entonces dos bloques antagónicos, de la histórica «Acta Final» del año 1975, que dio lugar al nacimiento de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), instrumento clave en la evolución de las relaciones interestatales en el área euroatlántica que culminaría, en el año 1989, con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría.

En los primeros años noventa, siguiendo al estrepitoso derrumbe del bloque soviético, se produjo un cambio radical en la CSCE, en especial en el aspecto organizativo, reflejando tanto las relaciones de poder de la nueva era como la visión utópica del, parafraseando a Francis Fukuyama, «fin de la Historia» que habría de seguir a la definitiva victoria de los valores occidentales, con la democracia como sistema de gobierno y el libre mercado como sistema económico. Estos cambios se materializaron en la Carta de París del año 1990 y en la transformación de la CSCE en la OSCE el 1 de enero de 1995.

Sin embargo, el concepto kantiano de «paz perpetua» demostró ser, una vez más, un mero espejismo, y afloraron los conflictos de todo tipo que habían quedado latentes en el marco del enfrentamiento a nivel mundial entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Las expectativas optimistas se iban desmoronando por la existencia de obstinadas tradiciones culturales, civilizaciones, religiones y nacionalismos, que resistían o se oponían a la adopción generalizada del liberalismo democrático (1).

(1) El contrapunto realista a Fukuyama lo puso Samuel P. Huntington con su libro *El choque de civilizaciones*, en el que afirmaba que «...los Estados-nación seguirán siendo los actores más poderosos del

Estas tradiciones darían lugar a una serie de crisis que marcarían la agenda internacional en la última década del siglo XX, y que tuvieron lugar no tan sólo en remotas regiones del Tercer Mundo, sino en el propio espacio de seguridad euroatlántico abarcado por la OSCE, destacando las sangrientas guerras de los Balcanes.

En ese marco la OSCE jugó de nuevo un papel preeminente, entre otras causas por su concepto global de la seguridad, que la hacía especialmente adecuada para enfrentarse a la incertidumbre política del periodo, por la existencia de la «cesta» humanitaria, que contribuía a difuminar la tradicional línea entre los asuntos internacionales y aquellos internos de los Estados, por haberse configurado como un actor en operaciones de mantenimiento de la paz y de gestión de conflictos, y por la capacidad de la Organización de ofrecer a los nuevos Estados independientes surgidos en el este de Europa y en Asia Central el inmediato acceso, a diferencia de los complicados procesos de adhesión a otras organizaciones como la OTAN y la Unión Europea.

Ya en el siglo XXI, y en el escenario estratégico resultante de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en suelo norteamericano, la OSCE está afrontando una vez más el reto de su readaptación a una situación cambiante, y no cabe duda de que en esta ocasión el panorama es bastante más pesimista que en los casos previos, hasta el punto de que se ha llegado incluso a temer por su propia continuidad. Se pueden identificar tres cuestiones fundamentales en los problemas que afronta la Organización: las tendencias de la evolución actual del marco europeo de seguridad y defensa, el factor subjetivo representado por las diversas percepciones y voluntades de los Estados, y el inadecuado desarrollo interno de la OSCE, en especial en lo referido a las cuestiones institucionales.

Sin embargo, y frente a las voces que cuestionan la viabilidad futura y la utilidad de la OSCE, considero que esta Organización tiene aún un papel fundamental que jugar, principalmente por dos razones: el ser la única institución de seguridad euroatlántica de alcance global, al reunir a 56 naciones que abarcan geográficamente de Vancouver a Vladivostok, y el tener un mandato que le permite abordar un amplio rango de cuestiones, respondiendo al concepto de «enfoque global» de las cuestiones de seguridad y defensa. El identificar el modo en que la OSCE puede contribuir a reconfigurar el dañado espacio de seguridad regional europeo será el objeto de este trabajo.

Estado actual de la cuestión

El estudio del estado actual de la cuestión se abordará en tres partes diferenciadas. Primero se analizará la evolución histórica de la organización, en sus dos etapas de la CSCE y la OSCE. A continuación se estudiarán los ámbitos de actuación de la OSCE, basados en sus tres dimensiones. Después se contrapondrá la situación de la OSCE con lo que sus principales actores (Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa)

panorama internacional, pero los principales conflictos de la política global ocurrirán entre naciones y grupos de naciones pertenecientes a diferentes civilizaciones. El choque de civilizaciones dominará la política global. Las fallas entre las civilizaciones serán los frentes de batalla del futuro.»

esperan de ella, así como con lo que debería idealmente ser en el actual entorno europeo de seguridad.

Evolución histórica de la CSCE/OSCE

En este apartado no se pretende realizar un sumario exhaustivo de todo lo ocurrido a la OSCE desde su nacimiento en el año 1975, sino tan sólo destacar aquellos eventos de mayor trascendencia, y con una influencia determinante en la configuración actual de la Organización, en los problemas estructurales que arrastra, y en las causas de su declive en el siglo XXI.

Por supuesto, el *primer hito* a destacar es la firma del *Acta Final de Helsinki en 1975*, que dio lugar al nacimiento de la CSCE, y cuyas principales innovaciones fueron dos: los valores y principios que explícitamente se recogían, y el amplio enfoque con el que se abordaba la seguridad europea.

En lo que respecta a los valores y principios, éstos se recogen en el llamado «decálogo» que debería guiar las relaciones entre los Estados participantes, y que contiene los siguientes puntos:

- Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía.
- Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.
- Inviolabilidad de las fronteras.
- Integridad territorial de los Estados.
- Arreglo de las controversias por medios pacíficos.
- No intervención en los asuntos internos.
- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.
- Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.
- Cooperación entre los Estados.
- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones también contraídas según el Derecho Internacional.

En lo que respecta al amplio modo en que se abordó la seguridad europea, destaca el que se contemplaran, por primera vez, tres dimensiones o «cestas»: la político-militar, la económico-ecológica y la humanitaria, anticipando conceptos como el «enfoque global» o *Comprehensive Approach to Security* que diversas organizaciones de seguridad y defensa están definiendo e implementando en la actualidad.

Y todo ello suscrito por 35 naciones que, como ya se mencionó, se organizaban en dos bloques antagónicos enfrentados durante décadas en una no-declarada «guerra fría» a nivel global. Una *primera conclusión* sería, por tanto, que por grandes que puedan ser las diferencias actuales entre los Estados miembros, nunca se podrán comparar con las existentes entre los bloques comunista y capitalista en los años setenta, lo que no fue óbice para alcanzar un amplio acuerdo con conceptos básicos plenamente aplicables a la situación actual.

El *segundo hito* a destacar es la firma de la *Carta de París en 1990*. El muro de Berlín había sido derribado, la sistemática confrontación entre bloques había finalizado (y nadie

pensaba que pudiera regresar), y el mundo se preparaba para el alumbramiento de un nuevo orden internacional bajo el pleno acuerdo estratégico de las grandes potencias, algo fácil de trasladar a una CSCE en la que participaban cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La reacción casi unánime de la comunidad internacional, en la misma época, contra la invasión de Kuwait por parte del Irak de Sadam Hussein es otro ejemplo de ese espíritu de consenso.

Los principios fundamentales de la Carta, y que representan un cambio importante con respecto a lo acordado en Helsinki 15 años antes, son la declaración de que la democracia es el único sistema de gobierno posible para los Estados miembros, la plena adopción de la economía de mercado, y una potenciación de la dimensión humanitaria que llevaría a afirmar el irrevocable compromiso (2) de los Estados participantes con sus objetivos, con la explícita declaración de que esas cuestiones no pertenecen al ámbito de los asuntos internos.

Una *segunda conclusión* es que esos cambios se produjeron en un entorno de consenso internacional, asociado a un momento de euforia colectiva que habría de alumbrar un «nuevo orden mundial» (3), y que dicho entorno no sobrevivió a las convulsiones de los años noventa y a los múltiples conflictos y amenazas para la seguridad que entonces se materializaron, por lo que pueden no ser los más adecuados para guiar la actuación de la OSCE en nuestros días.

A su vez, esos cambios fueron la base sobre la que se fraguó la transformación de la, hasta entonces, conferencia intermitente en una organización permanente, que se materializó en el *tercer hito* a destacar, la *creación de la OSCE en 1995*. Se instaura entonces una Secretaría General con un titular elegido por tres años y un Consejo Permanente que reunirá a los delegados de los 55 países miembros de la Organización (20 más de los existentes en la etapa de la CSCE), ambos con sede en Viena. La Organización crea igualmente una Asamblea Parlamentaria (con Secretaría en Copenhague), una Oficina para los Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) en Varsovia, un representante para la Libertad Informativa (Viena) y un Alto Comisario para las Minorías Nacionales (HCNM) en La Haya.

El entorno en el que se desarrolló esa institucionalización acelerada de la OSCE tampoco resultó ser el más favorable, ya que otras organizaciones regionales con competencias en temas de seguridad y defensa, en una búsqueda similar de un nuevo papel tras el fin de la guerra fría, comenzaron a asumir funciones que, muy frecuentemente, invadían y se solapaban con aquellas que la OSCE podría considerar de su competencia.

(2) Conforme a lo recogido en el Documento Final de la reunión de Moscú de 1991, dedicada expresamente a la «dimensión humana» de la CSCE, disponible en la dirección, en: http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf

(3) La primera vez que se formuló el concepto de «nuevo orden mundial» fue en el histórico discurso de Mijail Gorbachov ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 7 de diciembre de 1988. El presidente George W. Bush hizo suya la idea el 11 de septiembre de 1990, cuando pronunció un discurso en una sesión conjunta de la Cámara de Representantes y el Senado, titulado «Hacia un nuevo orden mundial». Pero una vez acabado el conflicto del golfo Pérsico se produce un giro en la política exterior estadounidense regresando a un realismo clásico, de modo que a finales del año 1991 el presidente dejó de hablar por completo del «nuevo orden mundial».

Así, la OTAN redactó en el año 1990 en Roma su nuevo Concepto Estratégico, que unía al componente tradicional de defensa colectiva, el diálogo y la cooperación entre las naciones miembro, y la Unión Europea creaba, por el Tratado de Maastricht de 1992, su «segundo pilar» de la Política Común de Exteriores y Seguridad (PCES), de la cual la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) forma parte.

Una *tercera conclusión* es, por tanto, que la institucionalización de la OSCE tuvo por objetivo responder a los retos para la seguridad que conllevaba la transformación de los sistemas políticos de los antiguos Estados comunistas del centro y este de Europa, así como de las nuevas naciones independientes surgidas del desmembramiento de la URSS, lo que supone un cambio radical de una colaboración entre iguales (en la CSCE) a una colaboración paternalista en la que un grupo de naciones (las «vencedoras» occidentales) prestan apoyo a otro grupo (los «derrotados» del este) para la adopción de los valores democráticos y de libre mercado.

Para finalizar con este repaso histórico, es importante destacar como *cuarto hito* la Cumbre de Estambul de 1999 (4), en la que se aprobó la importante *Carta de Seguridad Europea*, en la que se hace una relación de los desafíos comunes teniendo en cuenta los nuevos riesgos y retos de la seguridad mundial, se establece a la OSCE como el marco de referencia con sus tres dimensiones de actuación, agrupadas en las nuevas misiones de campo, y se formula la idea de crear una Plataforma sobre Seguridad Cooperativa, con objeto de reforzar la coordinación con las demás organizaciones e instituciones regionales relacionadas con la seguridad.

Hay que tener en cuenta que la Cumbre de Estambul coincidió en el tiempo con la Cumbre de Washington de la OTAN, en la que se aprobó un nuevo Concepto Estratégico, y con la Cumbre de Colonia de la Unión Europea, en la que se incorporaron al ámbito del «segundo pilar» los acuerdos bilaterales alcanzados en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo del año 1998. Una *cuarta conclusión* sería que, una década después del fin de la guerra fría, todas las instituciones euroatlánticas con competencias en temas de seguridad y defensa estaban evolucionando de un modo adecuado para responder a los nuevos retos, pero que los acontecimientos del 11-S (4) habrían de alterar trágicamente esta tendencia, dando lugar a un panorama completamente nuevo que ha supuesto para todas ellas, y muy especialmente para la OSCE, un nuevo desafío de readaptación.

Actividades y dimensiones de la OSCE

Como se citó en el anterior apartado, el Acta Final de Helsinki que dio lugar al nacimiento de la CSCE fue especialmente innovadora por contemplar la seguridad en Europa

(4) El 11-S supone un punto de inflexión en las relaciones internacionales que se puede considerar de una importancia similar a la caída del muro de Berlín, pero ya antes se había identificado el surgimiento de nuevas tendencias. En concreto, el creciente desencuentro entre Rusia y Estados Unidos provocados por la intervención de la OTAN en Kosovo, que se materializó en los ataques abiertos en la Cumbre de Estambul contra Yeltsin a cuenta de la guerra de Chechenia (reanudada en el año 1999, ya con Putin como primer ministro), y el cambio de Administración en el año 2000 en Washington, por el que se pasó de un modelo de seguridad cooperativa del demócrata Clinton a un mayor aislacionismo inicial del republicano Bush, que evolucionaría tras el 11-S a un unilateralismo hegemónico.

desde un enfoque global de las entonces denominadas «cestas»: la político-militar, la económico-ecológica y la humana.

Hasta el final de la guerra fría, la actividad de la CSCE se limitó a la celebración de una serie de conferencias en las que se alcanzaban acuerdos sobre medidas de confianza mutua, pero sin que existiese ningún control institucional sobre el grado de cumplimiento de dichos acuerdos, cuya implementación recaía por completo en las naciones participantes.

Sin embargo, y a raíz del fin de la guerra fría, la progresiva institucionalización de la CSCE supuso la transformación de las tres «cestas» en «dimensiones», y una de ellas, la humana, alcanzó un estatus sin precedentes hasta entonces. El Documento de Copenhague (5), suscrito el 29 de junio de 1990, significó la constatación de que los asuntos humanitarios dejaban irrevocablemente de ser exclusivamente de ámbito doméstico, y establecía mecanismos para su supervisión y para garantizar el respeto de los derechos humanos en los Estados participantes.

Estudiaremos por separado la evolución de cada una de las tres dimensiones de la OSCE, así como de las misiones de campo desarrolladas por la Organización en las que se aúnan todas ellas.

La dimensión político-militar

De acuerdo con la definición de esta dimensión, se aplica con exclusividad a las relaciones interestatales y primariamente a las cuestiones militares, por lo que incluye cuestiones como el desarme, el establecimiento de medidas de confianza mutua, y el diálogo sobre seguridad. Desde principios de los años noventa se han sumado a estas cuestiones la prevención de conflictos, la gestión de crisis, y la rehabilitación posconflicto, aunque en todas estas cuestiones son también importantes las otras dos dimensiones de la OSCE. Más recientemente, el término se ha intentado aplicar en los esfuerzos contra amenazas transnacionales, como el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas.

Comenzando por las cuestiones que se abordaban ya en tiempos de la CSCE, en lo que respecta a los esfuerzos para limitar el armamento convencional en Europa, y aunque el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) de 1990 y su actualización del año 1999 no fueron negociados por la totalidad de los miembros de la OSCE, si que tienen múltiples vínculos con su dimensión político-militar, en especial en lo referido a la adopción de las Medidas de Construcción de Seguridad y Confianza (CSBM). De hecho, las objeciones expresadas por 26 naciones a la ratificación del CFE modificado, y en especial la negativa rotunda de Estados Unidos, es uno de los puntos clave de confrontación con Rusia (6).

(5) Este Documento, considerado como el más detallado y explícito referido a la dimensión humana en toda la historia de la CSCE/OSCE, está disponible al completo en la dirección, en: www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992en.pdf.

(6) Rusia considera que la no-ratificación del CFE adaptado no tiene justificación, dado que la Federación ha cumplido sin excepción con todos los compromisos adquiridos con la firma del CFE en el año 1990. Sin embargo, Estados Unidos afirman que uno de los principios clave del CFE es que los Estados soberanos pueden decidir bajo que condiciones albergan fuerzas militares extranjeras en sus territorios, lo que Rusia no respeta en los casos de Moldavia (Transnistria) y Georgia (Abjaza y Osetia del Sur).

Por lo que respecta a las medidas de confianza mutua, el último hito significativo fue la aprobación del llamado Documento de Viena (7), que animaba a las naciones participantes a adoptar CSBM de carácter bilateral, multilateral o regional, de modo que se pudieran complementar las medidas del ámbito de toda la OSCE con medidas adicionales (política o legalmente vinculantes) adaptadas a las necesidades regionales específicas. Todo ellos siempre que se respetasen los principios básicos de la OSCE y que no fueran en detrimento de la seguridad de terceras partes, lo que casa con el fundamental concepto de «indivisibilidad de la seguridad».

En lo referente al papel de la OSCE en la resolución de conflictos, en sus tres fases de prevención, gestión de crisis, y rehabilitación posterior, la Organización puede representar el marco más adecuado en el que abordar la resolución de los llamados «conflictos latentes» producto del fin de la guerra fría, y que han dado lugar a los «Estados *de facto*» (8), zonas que gozan de una virtual independencia pero no tienen reconocimiento internacional, y que potencialmente pueden derivar en enfrentamientos abiertos entre Estados de la OSCE, como el de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia.

La dimensión económico-ecológica

La misión declarada de la OSCE incluye la monitorización de los desarrollos económicos y ecológicos de los Estados miembros, con el objetivo de alertarles de cualquier posible conflicto o amenaza, y facilitar la formulación de políticas e iniciativas en estos ámbitos que promuevan la seguridad en el área de la OSCE, en especial en los Estados participantes que estén envueltos en un proceso de transición. En todo caso, esta dimensión ha sido tradicionalmente la «cenicienta» de la Organización, y no hay motivos para pensar que esta situación pueda cambiar.

Hay que tener en cuenta que en el momento del nacimiento de la CSCE la estructura de las relaciones entre los bloques y la incompatibilidad de las respectivas estructuras económicas hicieron inviable cualquier progreso en este área. Aunque la situación podría haber cambiado con el fin de la guerra fría, esto no fue posible debido a que la OSCE no disponía ni de personal ni de recursos financieros para abordar proyectos con componentes económicos. Por ello, la OSCE debería actuar como catalizador político para movilizar a los Estados individuales u organizaciones multinacionales (muy en particular la Unión Europea) que dispongan de los medios para abordar acciones concretas.

No obstante, y dada la importancia de los aspectos económicos en la gestión de las crisis internacionales, como componente fundamental del «enfoque global» con el que se pretenden abordar en la actualidad, no se puede descartar que se produzcan avances futuros en esta dimensión de la OSCE. En ese sentido, Rusia formuló una propuesta para que se abordara en este marco el desarrollo de la cooperación internacional en el

(7) Documento aprobado en la citada Cumbre de Estambul de 1999, y disponible al completo en la dirección, en: http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_en.pdf.

(8) Los más significativos, Nagorni-Karabaj (desgajada de Azerbaiyán con apoyo de Armenia), Abjaza y Osetia del Sur (desgajadas de Georgia con apoyo de Rusia), Transnistria (desgajada de Moldavia con apoyo de Rusia) y Kosovo (desgajada de Serbia, aunque en este último caso el reconocimiento internacional a la secesión es mucho mayor).

sector de la energía, englobando tanto el abastecimiento y suministro como la adopción de medidas de ahorro energético.

Por último, el aprovechamiento de los cada vez más limitados recursos hídricos, incluyendo la resolución de las disputas entre naciones que comparten cuencas, puede ser una cuestión a tratar igualmente como parte de esta dimensión.

La dimensión humana

Los objetivos de esta dimensión son el asegurar el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover los principios democráticos y el imperio de la ley, y fomentar la tolerancia en toda el área de la OSCE. Como ocurría con la dimensión económico-ecológica, en la etapa de la CSCE los progresos fueron mínimos, y las continuas críticas del bloque capitalista a los países comunistas por la falta de democracia y de respeto de los derechos humanos caían en saco roto ante la ausencia de mecanismos de control e implementación de los compromisos alcanzados.

Sin embargo, la progresiva institucionalización de la OSCE durante los años noventa tuvo una especial incidencia en esta dimensión. La creación del ya citado puesto de HCNM se puede considerar bastante exitosa, y su campo de actuación y utilidad, lejos de extinguirse, continúan siendo trascendentes en la actualidad. Por poner algunos ejemplos, tras el cierre en el año 2001 de las misiones en las repúblicas bálticas, la existencia de importantes minorías rusas sigue planteando problemas (9), y las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han generado fricciones con los países fronterizos por la limitación de movimientos asociada a una política de visados restrictiva.

Mucho más problemática es la existencia y actuación de la ODIHR. Una de sus actividades principales, la monitorización de las elecciones, es altamente polémica por poder llegar a suponer la deslegitimación de algunos regímenes políticos cuando las elecciones no han sido catalogadas por la ODIHR como libres y justas, lo que se ha percibido como un deliberado catalizador de cambios al servicio de los intereses de Occidente. Esto se ve favorecido por la falta de mecanismos formales por los que las naciones supervisadas puedan impugnar los informes de los observadores de las elecciones.

La radicalización de posturas es especialmente dura en este ámbito, con Estados Unidos apoyando abiertamente la actuación de la ODIHR, definiendo su actuación en la monitorización de las elecciones como modélica a nivel mundial, y con Rusia afirmando que la autonomía de la Oficina ha derivado en una completa ausencia de control, algo inaceptable para las naciones. En especial, se critica la capacidad de la ODIHR de decidir el nivel de atención que se debe prestar a cada elección, basándose más en criterios políticos que técnicos (10).

(9) Las minorías étnicamente rusas alcanzan nada menos que el 30,3% en Estonia y el 33,6% en Letonia. En total, unos 20 millones de rusos quedaron fuera de la frontera de la Federación tras la desaparición de la Unión Soviética.

(10) Se suele citar, como ejemplo especialmente significativo, el hecho de que la repetición de la segunda vuelta de las presidenciales ucranianas el 26 de diciembre de 2004 fue supervisada por miles de observadores, mientras que las legislativas uzbekas, celebradas el mismo día y de gran trascendencia

Las «misiones» de la OSCE

Quizá la innovación principal de los años noventa fue la creación de una serie de misiones que, a la manera de embajadas, se encuentran repartidas por aquellos países miembros aquejados de problemas específicos, y que integran componentes de las tres «dimensiones» de la OSCE, ya que sus campos de actuación son los siguientes:

- La reforma de los sistemas políticos, en especial de los mecanismos electorales, y el buen funcionamiento de los partidos, los parlamentos y los gobiernos.
- La implantación de un Estado de Derecho mediante la reforma del sistema judicial y, donde proceda, el oportuno juicio de los criminales de guerra.
- La protección de las minorías nacionales.
- La democratización de la policía por medio del aprendizaje de prácticas occidentales en la selección, nombramientos y desarrollo de su trabajo.
- La democratización de los medios informativos y de sus profesionales evitando prácticas monopolísticas y estimulando su libre ejercicio.
- El estímulo de la sociedad civil y su activa participación en la vida pública de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), integración de la mujer, etc.
- El retorno y la integración de los refugiados que tuvieron que desplazarse como consecuencia de una guerra, facilitándoles la recuperación de sus viviendas y su incorporación al mundo del trabajo.
- La implantación de medidas de seguridad que impidan la exportación de crisis internas (por ejemplo, a Macedonia desde Serbia y Kosovo, o a Georgia desde la vecina y turbulenta región de Chechenia).

Es fácilmente comprensible que estos ámbitos de actuación, producto del consenso que siguió al fin de la guerra fría y que se plasmó en las citadas Carta de París (1990) y Estambul (1999), con el tiempo se han ido identificando como una interferencia creciente de la OSCE en los asuntos internos de las naciones que acogen a las misiones, dando lugar a un creciente resentimiento que debe ser reorientado con la modificación de la naturaleza de las mismas.

Además, y aunque el ámbito geográfico inicial de estas misiones incluía los países bálticos, estos fueron excluidos en el año 2002 bajo una intensa presión política previa a su entrada en la Unión Europea y la OTAN, contribuyendo a presentar la acción de la Organización como limitada geográficamente a los países resultantes de las desintegraciones de la URSS y de Yugoslavia, a pesar de no ser los únicos Estados que afrontan problemas de seguridad y déficit democráticos. Así, las misiones han pasado a ser consideradas como un estigma que señala la inestabilidad de la nación receptora, con los perjuicios evidentes que eso provoca.

Estrategias de los principales actores

Aunque la OSCE agrupa a 56 Estados-nación, no cabe duda de que no todos ellos tienen la misma influencia, y por tanto no serán tan determinantes en la evolución futura de

para ese país dada la estructura de su sistema político, sólo atrajo la atención de algunas docenas de monitores.

la Organización. Es importante, por tanto, identificar cuales son los actores clave y sus estrategias; en este caso, podemos limitar el estudio a dos naciones, Estados Unidos y la Federación Rusa, y a una organización supranacional, la Unión Europea.

Estados Unidos y la OSCE

Estados Unidos, muy en consonancia con su tradicional pragmatismo, han ido variando su interés en la OSCE a lo largo de su historia en función de su percepción del posible beneficio que les podría aportar una participación proactiva en la Organización. Así, durante la guerra fría e inmediatamente tras su final, la CSCE era para Estados Unidos un instrumento de utilidad: en los años setenta para la defensa de los derechos humanos en el bloque comunista, en los años ochenta para el control de armas y de fomento de las medidas de confianza entre naciones, y en los años noventa como canal de intervención regional en los antiguos países comunistas y de relación bilateral con Rusia.

Sin embargo, y durante la Presidencia de George W. Bush (2000-2008), el interés norteamericano en la OSCE ha declinado en gran medida, entre otras cosas por el desplazamiento del centro de gravedad de sus relaciones internacionales: de Europa, primero al Pacífico, y después al llamado Gran Oriente Medio, como consecuencia de la Guerra Global Contra el Terrorismo desatada en respuesta a las acciones del 11-S. La total falta de interés en buscar un papel constructivo para Rusia en ese nuevo entorno geopolítico también ha podido jugar un papel relevante en ello.

Como consecuencia, la OSCE se ha convertido para Estados Unidos básicamente en un instrumento más de su programa global de democratización, en este caso de los Estados de los Balcanes, del este de Europa, y del Asia Central, y su política se ha basado en intentar que la Organización haga de la promoción de los derechos humanos y de la defensa de las libertades fundamentales su primera prioridad. En paralelo, Estados Unidos han sido reticentes frente a los intentos de una mayor institucionalización y burocratización que conllevaría una evolución de la OSCE hacia un modelo de organización intergubernamental clásica.

El modelo norteamericano para la arquitectura de seguridad europea, al menos con la anterior Administración, pareció basarse en una oposición más o menos explícita al fortalecimiento de la Unión Europea como algo más que una organización supranacional con objetivos meramente económicos (11), el intento de división de los aliados entre una «vieja» y «nueva» Europa, siendo ésta última la única con la que Estados Unidos se sentían cómodos colaborando, y una expansión continua de la OTAN hacia Oriente basada exclusivamente en la agenda norteamericana, con independencia de que alguno de los candidatos por ellos respaldados (como Ucrania y Georgia) sufran serios proble-

(11) Las ventajas jurídicas para los norteamericanos serían el mantener en su poder la llave de la defensa europea (por medio del artículo V del Tratado de Washington), el retener a las fuerzas aliadas bajo su propia cadena de mando –ya que los mandos OTAN en Europa desempeñan a la vez mandos del EUCOM (*European Command*) con un sistema de «doble-gorro»–, pudiendo graduar por tanto la respuesta colectiva en función de sus intereses nacionales. Las ventajas militares serían mantener el desfase existente, impidiendo que la Unión Europea se convierta en un competidor global de Estados Unidos.

mas internos de seguridad, y de los enfrentamientos que esa expansión puedan causar con Rusia (12).

La Federación Rusa y la OSCE

Así como para Estados Unidos la OSCE es una más de las organizaciones a las que pertenece y de las herramientas de su política exterior y de seguridad, para Rusia representa un foro primordial, al ser la única organización europea en la que dispone de un estatus igual al del resto de potencias del área euroatlántica. De hecho, al final de la guerra fría fue intención rusa el convertir a la Organización en el centro de la coordinación y del proceso de la decisión europeo en cuestiones de seguridad y defensa, lo que no pudo lograr dado que otras naciones, en especial las pertenecientes a la OTAN, prefirieron utilizar otros marcos para ello.

Las evoluciones paralelas de Rusia y de la OSCE en la última década han hecho aumentar la desconfianza e incluso ha generado una evidente decepción de este país hacia la Organización. La Rusia de Yeltsin (1992-1999), una nación sumida en una profunda crisis y con un poder militar en completa decadencia, no podía ofrecer ninguna resistencia a los cambios producidos en los años noventa, y con el tiempo se conformó con lograr una integración informal en otros marcos de colaboración, como en la OTAN mediante la creación del Consejo OTAN-Rusia, en lugar de proseguir en el intento de lograr que la OSCE fuese la piedra angular de la arquitectura de seguridad euroatlántica.

Sin embargo, las políticas de firmeza desarrolladas durante la Presidencia de Vladimir Putin (2000-2008) han devuelto parte del orgullo perdido a su nación, y han tenido como consecuencia más importante que, en el plano internacional, la influencia rusa se deje sentir de nuevo no sólo en la esfera de las antiguas repúblicas soviéticas, sino a una escala global. En lo que respecta a la OSCE y a su evolución, la reafirmación rusa se ha materializado en una creciente crítica al intento de que la Organización se centre exclusivamente en su dimensión humanitaria, y en la elaboración de múltiples propuestas para retomar el espíritu de «seguridad cooperativa» con el que se creó la CSCE en 1975.

Actualmente, el modelo propuesto por Rusia para la nueva arquitectura de seguridad europea se basa en la necesidad de potenciar la prevención de conflictos, de suprimir definitivamente la política de bloques heredada de la guerra fría, de evitar las connotaciones ideológicas en los debates sobre seguridad, de inclusividad de todas las naciones en el sistema, y de que Rusia participe en condiciones de igualdad con las restantes potencias (13). Como vemos, la puesta en práctica de este modelo demandaría el forta-

(12) Es especialmente significativa la oposición a esta ampliación de la canciller alemana Angela Merkel, con sus declaraciones en marzo de 2008 (tras una reunión con Putin) en las que afirmaba que dicha iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, y al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

(13) Como declaró el presidente ruso Dimitri Medvédev, en su discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington D.C. en noviembre de 2008, «...hoy Rusia no es parte de ninguna alianza político-militar, pero estamos interesados en que nuestra voz se escuche en Europa. Quisiéramos tener una plataforma en la que discutir una variedad de asuntos.» Esa plataforma podría (y en mi opinión debería) ser la propia OSCE.

lecimiento de la OSCE como marco en el que debatir y definir la nueva arquitectura de seguridad, y la supresión de la actual OTAN, por ser considerada el mayor vestigio de la guerra fría y de la política de bloques.

La Unión Europea y la OSCE

Aunque la Unión Europea dista mucho, por desgracia, de poder ser considerada un actor único en el escenario internacional, no cabe duda del papel que le corresponderá jugar en la evolución futura de la OSCE, en especial como puente ante la radicalización de posturas entre Estados Unidos y Rusia. Por supuesto, la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa, que incluye una importante potenciación de la PCES, sería un factor clave para que la Unión Europea gane relevancia en la necesaria definición de una nueva arquitectura de seguridad europea.

Como se establece en el Documento Solana del año 2003, una de las prioridades de la Unión Europea es promover la estabilidad de su «vecindario», y el espíritu originario de «seguridad cooperativa» de la OSCE puede representar una herramienta especialmente útil para ese fin, mucho más que la actuación de una OTAN que es, por definición, excluyente para una parte de los Estados de la OSCE. Actualmente, la Unión Europea dispone de todos los medios (diplomáticos, informativos, militares y, por supuesto, económicos) para implantar el «enfoque global» de la seguridad necesario para gestionar el complejo escenario de seguridad internacional del siglo XXI, por lo que debería liderar el proceso de transformación de la OSCE.

Conclusiones y propuestas

La OSCE debería ser, en mi opinión, el foro natural para discutir las cuestiones de seguridad en el espacio euroatlántico, dado su carácter de «inclusividad» que hace que su alcance geográfico y representatividad sea muy superior a la de cualquier otra organización regional.

Con sus 56 países participantes (el doble que en la Unión Europea o la OTAN), la OSCE sigue siendo el único foro europeo que se extiende desde Vancouver a Vladivostok, lo que puede facilitar su actuación en áreas en las que las restantes organizaciones no tienen acceso. Con ese objetivo, se hará un resumen de las principales conclusiones, basadas en lo expuesto hasta ahora en el trabajo, para a continuación enunciar una serie de propuestas sobre las reformas necesarias.

Conclusiones sobre la OSCE

Los valores que forman el núcleo de la OSCE, y que se pueden identificar como seguridad común y cooperativa, normas y compromisos compartidos, y diálogo incluyente, son en la actualidad explícitamente cuestionados debido a las diferentes percepciones de los mismos por algunos de los Estados miembros clave de la Organización.

Sin embargo, y como se destacó en el resumen histórico, el acuerdo inicial del año 1975 se alcanzó en unas condiciones mucho más complicadas que las actuales, ente nacio-

nes abiertamente enfrentadas y defensoras de sistemas completamente antagónicos en todos los ámbitos. Por tanto, la posibilidad de readaptar la OSCE al nuevo escenario del siglo XXI se ve más dificultada por la falta de voluntad política de los actores miembros que por la diferencia de percepción sobre cual debe ser el futuro papel de la Organización.

Uno de los problemas es que se está materializando un regreso a la política de bloques, entre un Occidente liderado por Estados Unidos y que ahora engloba a los países del centro y este de Europa anteriormente en la órbita soviética, y los denominados Nuevos Estados Independientes (NIS, siglas en inglés) surgidos del desmoronamiento de la URSS, liderados por una Rusia que ha regresado con fuerza al panorama internacional desde sus cenizas de los años noventa. El resultado es que, desde el año 2002, la Organización no ha sido capaz de alcanzar un mínimo consenso para aprobar una declaración política al finalizar los consejos anuales de ministros de Asuntos Exteriores.

Esto se produce porque la institucionalización de la OSCE de los años noventa, como ya se detalló, tuvo como consecuencia un cambio radical en la misma, de una colaboración entre iguales (en la CSCE) a una colaboración paternalista en la que un grupo de naciones prestan apoyo a otro grupo en su transición política desde el comunismo. Aunque alguno de los países occidentales, en especial Estados Unidos, pretenden que la OSCE siga actuando bajo ese esquema mental, eso ya no es posible ante la reafirmación nacional de los NIS y de la propia Federación Rusa, que ya no están dispuestos a ser permanentemente evaluados en función del pedigrí democrático que Occidente les quiera otorgar.

Otro aspecto especialmente controvertido es la actuación de la «dimensión humana» de la OSCE, en especial de algunos organismos producto de la institucionalización de los años noventa como la citada ODIHR (14) que, por su carácter de institución autónoma que informa directamente al presidente anual de la Organización, ha dado lugar a muchas situaciones comprometidas y ha sido abiertamente acusada de interferencia en los asuntos internos de los países en su función de supervisión de procesos electorales, como los que dieron lugar a las «revoluciones de colores» en Georgia (2003) y Ucrania (2004).

Recordemos que la creación de la ODIHR y la potenciación de la dimensión humana se produjeron en un entorno de consenso internacional, asociado a un concepto de «nuevo orden mundial» que no sobrevivió a las convulsiones de los años noventa, y mucho menos a todo lo ocurrido desde 11-S, por lo que deben ser revisados en profundidad.

Para algunos países occidentales, en especial Estados Unidos, la OSCE es principalmente una Organización con una dimensión humana, que debe desarrollar sus actividades en los antiguos países comunistas, y perciben la dimensión político-militar

(14) Como se mencionó, la ODIHR fue ubicada en Varsovia cuando fue creada en los años noventa. Este hecho no es baladí, dada la actitud revisionista de Polonia (que parece intentar saldar todo tipo de deudas históricas con Rusia, desde su privilegiada condición de miembro de la OTAN y la Unión Europea), y los fuertes vínculos con Estados Unidos y el *lobby* polaco-americano, de modo que Polonia ha venido ejerciendo de defensor de los intereses norteamericanos en Europa, muchas veces en contra de la postura e intereses del conjunto de la Unión.

(incluyendo el control de armamentos) como algo periférico en el mejor de los casos, o incluso contrario a sus intereses. Estos Estados prefieren tratar los temas de seguridad en Europa en el marco de otras organizaciones, como la OTAN, en las que Rusia no está representada, y quieren que la OSCE se focalice en la promoción de los derechos humanos y la democracia.

Esta situación se produce por el progresivo solapamiento entre las funciones de la OSCE y las de otras organizaciones internacionales con competencias en temas de seguridad y defensa, como la Unión Europea y la OTAN, sobre todo a partir del año 1999. Lo que en el caso de la Unión Europea se considera muy acertado, ante su capacidad para abordar las situaciones de crisis desde un enfoque global, en el caso de la OTAN, nacida bajo el paradigma de la defensa colectiva contra un enemigo ya inexistente, la ampliación de su funciones para incluir el diálogo y la cooperación entre las naciones miembros fue, en mi opinión y usando una definición rusa muy gráfica, un «parche» orientado a justificar la existencia de la propia Organización una vez desaparecida la causa de su creación.

Propuestas de reforma para la OSCE

Por supuesto, y dada la limitada extensión de este trabajo, no se pretende realizar un listado exhaustivo y detallado de las reformas que debería acometer la OSCE para superar la crisis en que se encuentra inmersa, pero se enunciarán una serie de ideas-fuerza que, se considera, deberían servir de base para los cambios a medio plazo en la Organización, siempre en base a las conclusiones expuestas.

En un momento en el que la nueva Administración norteamericana está adoptando un enfoque más multilateral en sus relaciones internacionales (incluyendo un «reseteo» de sus dañadas relaciones con Rusia), en el que ésta está realizando múltiples propuestas para redefinir la arquitectura global europea (según ellos anclada en los paradigmas de la guerra fría), y en el que la Unión Europea está creciendo como actor único en el ámbito de su política común de exteriores y seguridad (aún condicionada a la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa), la OSCE debería ser el marco en que se discutieran todas esas cuestiones, por ser la única organización formal que agrupa a estos tres actores clave para la seguridad internacional, y además incluir a todos los países del área euroatlántica, de menor peso pero también importantes para el conjunto.

Éste es también el momento de prestar más atención a los grandes capítulos olvidados del Acta Final de Helsinki: las cuestiones de seguridad y las materias económicas, esto es, dos de las tres dimensiones de la Organización. En el terreno de la seguridad, la OSCE es una organización particularmente adecuada para tratar con todas las fases de un conflicto, desde el diálogo político y la prevención hasta la rehabilitación y la reposición de la confianza. Sin olvidar sus capacidades para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, la preparación de policías, el control de fronteras, etc., todas ellas amenazas emergentes y cuestiones clave en el «enfoque global» de la gestión de crisis. Los acuerdos estratégicos que se puedan alcanzar, en el plano bilateral, entre los tres actores clave, serían la base para la acción de la OSCE en su conjunto.

Respecto a materias económicas y medioambientales, la OSCE debe volcarse en la cooperación subregional, en aquellas áreas que difícilmente se integrarán en la Unión

Europea (como Asia Central o el Cáucaso). Al apoyar estas regiones, debería ser capaz de movilizar los recursos internacionales de que disponen las grandes organizaciones financieras.

Por lo que atañe al antiguo «tercer cesto», y sin pretender echar por la borda la labor realizada y por realizar en este ámbito, se impone un cambio de actitud y de objetivos humanitarios, para evitar lo que ocurre en la actualidad con excesiva frecuencia, ya que las delegaciones tienden a recuperar el viejo debate Este-Oeste con un vigor que no corresponde ni a las nuevas relaciones bilaterales ni a los proyectos de concordia de la sociedad internacional.

Se impone superar el modelo posguerra fría por el cual la OSCE era el vehículo mediante el cual el antiguo bloque capitalista ejercía una labor de apoyo a la transición de los antiguos Estados comunistas, ya que ese modelo ha degenerado hacia una actitud paternalista, de supervisión y crítica, que ha causado un evidente resentimiento en naciones muy diferentes de las occidentales, que han ido adaptando su sistema político y social a sus peculiaridades. En este sentido, la falta de balance geográfico de las misiones de la OSCE, agudizada tras la artificiosa exclusión de los países bálticos ya comentada, no ha hecho sino empeorar la situación.

Alguna de las medidas concretas sería articular un mayor control de las naciones receptoras de las misiones que se desarrollen en su territorio, que podría pasar por una activa participación en el nombramiento de su responsable. Por otra parte, estas misiones deben estar orientadas a objetivos y proyectos concretos, cuantificables en su cumplimiento y limitadas en el tiempo, y entenderse más de colaboración con las naciones y menos de supervisión. Este último criterio es extensible a la polémica actuación de la ODIHR, que debe apoyar los procesos electorales con normativa general y *know-how* en lugar de actuar al final del proceso para, en ocasiones, deslegitimarlo.

En el aspecto institucional, no se considera conveniente dotar de mayores formalismos o burocracias a la OSCE. Tan sólo sería necesario dotar de mayores competencias y responsabilidades a la figura ya existente del secretario general, por ser la autoridad que podría dar más continuidad a la actuación de la Organización, frente a las presidencias anuales rotatorias.

Por último, la OSCE no debería tan sólo limitar su campo de actuación a los territorios de sus Estados participantes (aún siendo esta función clave ante la pervivencia de múltiples amenazas a la seguridad en la propia área euroatlántica), sino que debería, una vez definida esa nueva arquitectura de seguridad europea y acometidas las reformas expuestas, ser una Organización «exportadora de seguridad» a nivel global, y muy especialmente en el convulso vecindario europeo (norte de África, Oriente Medio) y en aquellas regiones que, habiendo sido incluidas en la OSCE por ser antiguas repúblicas soviéticas, ni geográficamente ni por tradición se pueden considerar europeas (como el Cáucaso Sur y el Asia Central). El concepto ya mencionado del año 1999 de «Plataforma de Seguridad Cooperativa» es el más adecuado en este ámbito.

En resumen, la OSCE nació como una organización de seguridad cooperativa para superar la polarización y el enfrentamiento de la Europa de los años setenta, y ese carácter

es el que debe potenciarse y recuperarse en el actual entorno geopolítico, caracterizado por la naturaleza cambiante de los múltiples retos contra la seguridad internacional, para poder así superar las divergencias crecientes entre los miembros de la Organización.

Bibliografía

DUNAY, Paul: «The OSCE in crisis», *Chaillot Paper* número 88, Institute for Security Studies-European Union», abril de 2006.

FUENTES MONZONIS-VILLALONGA, Jorge: «Una OSCE para el siglo XXI», ARI número 123, Real Instituto Elcano, 6 de octubre de 2005.

«OSCE Handbook». OSCE Press and Public Information Section, Viena de 2007.

PEUCH, Jean-Christophe: *What future for the OSCE?*, ISN Zurich-EurasiaNet, en: *www.eurasia.org*, 15 de febrero de 2008.

TORRE, Servando de la: *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) misiones y dimensiones de la OSCE*, Universidad «Rey Juan Carlos» de Madrid, 2006.