

EL PAPEL DE LA OSCE EN LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CRISIS EN EUROPA

Antonio Cosano Pérez
Embajador de España ante la OSCE.

Conferencia pronunciada en este Centro el día 27 de abril de 2000, dentro del ciclo general de conferencias.

Introducción

En primer lugar quisiera expresar mi agradecimiento por la oportunidad que el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) me ofrece para exponer ante una audiencia distinguida y experta en asuntos de seguridad el papel que la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) desempeña en la seguridad europea. Esta invitación, que agradezco, es doblemente oportuna. Primero porque en el mes de agosto se cumplirá el XXV aniversario de la firma del Acta Final de Helsinki, punto de arranque del llamado «Proceso de Helsinki» y de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que posteriormente dio paso a la organización de seguridad más joven de Europa, la OSCE. Es oportuna también porque está aún reciente la celebración de la última Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno en Estambul que ha servido para consolidar el acervo normativo acumulado durante cinco lustros y para relanzar la dimensión operativa de la OSCE.

El empeño de explicar los elementos más sobresalientes de la Organización en la prevención y la gestión de crisis en Europa, que es el título de esta conferencia, no está exenta de dificultades. Entre otras razones, porque al entenderse la seguridad en el seno de la OSCE desde una perspectiva global que incluye los aspectos militares, políticos, económicos, así como la llamada «dimensión humana», etc., ha conducido a algunos a criticar el «expansionismo» de la Organización, que llega a veces a ocuparse, y es un caso reciente, de problemas como por ejemplo del reparto de aguas en Asia Central. La OSCE, claro está, no construye pantanos, aunque sí es consciente que el agua puede ser un riesgo para la seguridad en la citada zona y, por ello, debe prestar la debida atención política a este eventual riesgo a la seguridad. Esta visión omnicomprendiva de la seguridad, aceptada hoy por todos, tuvo en su día un carácter novedoso ya que durante la guerra fría tan sólo primaban los aspectos militares de la seguridad.

Me propondré desarrollar en los próximos 50 minutos los siguientes puntos:

1. Breve referencia histórica con acento en el acervo heredado.
2. La adaptación a los cambios e institucionalización. Las funciones básicas OSCE.
3. La prevención de conflictos y la injerencia en asuntos internos.

4. Las misiones de larga duración, en especial las de Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Chechenia.
5. El control de armamentos.
6. Conclusiones. El papel de España y la Unión Europea.

La CSCE-OSCE: el acervo heredado

Con la perspectiva actual, se puede afirmar con rotundidad que el Acta Final de Helsinki logró su objetivo: contribuir a la superación de la división de Europa en dos bloques ideológicos enfrentados. La CSCE-OSCE también ha jugado un papel para avanzar en el objetivo de lograr un espacio de seguridad común sobre la base de valores compartidos. La lectura del decálogo incluido en el Acta Final permite reconocer aquellos principios de carácter dinámico (como el del respeto de los derechos humanos) que han contribuido no sólo a la caída del muro que separaba el Este del Oeste sino también a establecer los cimientos de la seguridad común.

La CSCE, sin embargo, a pesar del éxito, no desapareció sino que se refundió asumiendo nuevas tareas. Se transformó de una Conferencia ambulante (hay que recordar aquí la Conferencia de Seguimiento de Madrid de 1981-1983) en una Organización permanente e institucionalizada, con sede en Viena. En ese camino de transformación, se convierte, de foro de diálogo entre el Este y el Oeste con capacidad para establecer normas de comportamiento para los Estados, en una Organización claramente operativa para resolver problemas de seguridad y para enfrentarse con nuevos instrumentos a los nuevos retos y riesgos de la misma, especialmente los de carácter intraestatal.

¿Qué elementos se preservan hoy en la OSCE de la antigua CSCE?:

- a) Su carácter paneuropeo, euroatlántico y euroasiático. Se extiende geográficamente desde Vancouver a Vladivostok, incluye a todos los países europeos, así como a Estados Unidos y Canadá, a las cinco antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central y a los micro Estados como Andorra o la Santa Sede. En total son 55 países los miembros de la OSCE.
- b) El ya citado concepto global y cooperativo de la seguridad.
- c) Su capacidad para negociar y adoptar normas de comportamiento entre los Estados y en el interior de los mismos y, más especialmente, en los ámbitos relacionados con la dimensión humana y con el control de armamentos. Por ello, la OSCE es hoy depositaria, después de 25 años de historia, de un caudal de principios y normas que convierten a su espacio en una comunidad de valores.
- d) El consenso como fórmula para la adopción de decisiones. Criticado por muchos por su lentitud y por la dificultad de lograr acuerdos, a su favor hay que alegar el alto valor político de sus decisiones una vez adoptadas por los 55 países miembros. En todo caso, en el trabajo de cada día y gracias a las instituciones que han ido desarrollándose, especialmente la Presidencia en ejercicio que anualmente desempeña un país, se ha ido ampliando el margen de maniobra para decidir sobre la marcha de la Organización sin necesidad de recurrir a los órganos decisorios.
- e) La OSCE, como la CSCE, tienen la originalidad de no estar basadas en un tratado constitutivo. Este rasgo confiere, sin duda, a la Organización paneuropea un perfil ori-

ginal si se compara con otras organizaciones internacionales. En consecuencia, tanto sus principios como los compromisos adoptados en su seno tienen sólo un valor político, y no jurídico, que en modo alguno debe interpretarse como una merma de su eficacia.

Adaptación a los cambios e institucionalización.

Las funciones básicas de la OSCE

Al igual que ocurre con otras organizaciones internacionales de seguridad, la OSCE se vio sometida en la década de los noventa a un proceso de transición para adaptarse a las nuevas circunstancias de seguridad en el continente. Fue en París donde los jefes de Estado y/o de gobierno decidieron en 1991 que la CSCE tenía unas nuevas funciones que asumir en la nueva Europa y que, por tanto y a pesar de haber cumplido con sus tareas fundacionales, no debería desaparecer. En esta Cumbre se inició una tímida institucionalización que irá perfeccionándose en el curso de los últimos años. Las Cumbres de Jefes de Estado y/o Gobierno y los Consejos Ministeriales han sido los órganos impulsores de este proceso de adaptación.

Cuenta, por otro lado, la CSCE-OSCE con un activo fundamental: su elevada flexibilidad que deriva de la ausencia de un tratado constitutivo. Esta ausencia de base jurídica, a la que antes he hecho referencia, ha facilitado su progresiva institucionalización, incluyendo el cambio de nombre de Conferencia a Organización llevado a cabo en la Cumbre de Budapest en 1994.

De las instituciones de la OSCE citaría en esta ocasión sólo dos. La Presidencia en ejercicio, que recae anualmente en un país miembro y que constituye el órgano de impulso político y responsable de la ejecución de las decisiones de los demás órganos de la Organización. La otra es el Consejo Permanente que es el órgano ordinario de consulta política y de adopción de decisiones. Se reúne semanalmente y la actividad de la OSCE gira en torno al mismo.

En este proceso de búsqueda de identidad propia, la OSCE ha decantado cuatro funciones básicas en las que concentra su actividad:

- a) La alerta temprana, la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto. Se trata de unas funciones clave de la Organización. Por otro lado, cuando la OSCE interviene en alguna de estas fases, lo hace teniendo en cuenta la visión de seguridad global a la que antes he hecho referencia, es decir, contemplando los aspectos políticos, militares, económicos y aquellos derivados del respeto de los derechos humanos. Todos ellos constituyen las bases sobre las que se asienta la seguridad.
- b) La OSCE es un foro político y no una agencia técnica especializada.
- c) Es un foro para el control de armamentos.
- d) Es una organización regional en virtud del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas y, a su vez, es para sus Estados miembros una Organización de «primera instancia» para resolver los problemas de seguridad en su zona. Primero debería actuar la OSCE y a continuación otras instancias internacionales, como Naciones Unidas, si la Organización europea, y así ocurrió en el conflicto de Kosovo, no puede encontrar una solución a los conflictos.

La prevención de conflictos y la injerencia en asuntos internos

En la última década, con el auge de los conflictos internos y regionales, se ha venido abriendo camino entre los Estados miembros de la OSCE la idea de que la prevención de conflictos requiere un cierto grado de intromisión en los asuntos internos. Sin duda, la aceptación de esta intromisión no está exenta de dificultades teniendo en cuenta el arraigo que, desde Westfalia, tiene el principio de soberanía y de no injerencia. Estas reticencias son aún mayores entre aquellos países que han adquirido recientemente su independencia. La justificación de esta intromisión tiene su origen en la convicción compartida de que el no respeto de los principios y compromisos de la OSCE libremente aceptados, especialmente en el ámbito de los derechos humanos, afecta a la paz y a la estabilidad; por esta razón los Estados tienen un derecho legítimo de prestar asistencia al país en dificultades.

Cuando me refiero a la intromisión, estoy aludiendo a aquellos casos de intervención voluntariamente aceptada por los Estados. Caso diferente es el de las intervenciones impuestas por un Estado o grupo de Estados de forma unilateral, o en cumplimiento de decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o de los principios de la Carta onusiana. No voy a hacer por tanto referencia al caso de la llamada intervención humanitaria tan debatida últimamente en relación con la crisis de Kosovo.

La OSCE ha ido paulatinamente estableciendo las bases normativas y creando los instrumentos y mecanismos para hacer efectiva su labor de diplomacia preventiva y, por ende, desarrollando una cierta capacidad de intrusión en el ámbito sacrosanto de la soberanía. La formulación en los textos de la Organización de esta capacidad de injerencia es indirecta, utilizándose eufemismos como el de la «asistencia a los Estados» o el de «solidaridad».

El Acta Final de Helsinki de 1975 recogió en el ya citado decálogo dos principios contrapuestos:

- a) El de no intervención en asuntos internos (Principio VI).
- b) El del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de los Estados (Principio VII).

La contraposición dialéctica entre estos principios es tributaria del momento histórico en que se firmó el Acta, que tuvo lugar en plena guerra fría. Para los países del bloque del Este primó el principio de no injerencia. En cambio, por el respeto de los derechos humanos o la llamada «tercera cesta» de la dimensión humana de la OSCE abogaban los países occidentales. No es de extrañar que los asuntos de la citada cesta constituyeran un elemento de confrontación Este-Oeste.

Con el final de la guerra fría, se produce la desideologización de los derechos humanos que dejan de convertirse en un arma arrojada de los países occidentales contra los países del bloque del Este. Esto ha conducido a una paulatina erosión del añejo principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Contrariamente a los temores iniciales, caído el muro, la dimensión humana de la OSCE no es relegada a un segundo plano. Por el contrario, los problemas que sufren las nuevas democracias en relación con el respeto de dichos derechos, y en especial los relacionados con las minorías, incluso se

agravan. Por otro lado, y como decía antes, su respeto forma parte de la esencia del concepto de seguridad global de la OSCE que conecta dicho respeto con la paz y la estabilidad en Europa. Por esta razón, la dimensión humana en sentido amplio constituye uno de los ejes fundamentales de la actividad de la OSCE que, como Organización, sobresale en la vanguardia, en palabras de Kofi Annan, de la protección de la soberanía de las personas frente a la soberanía de los Estados que deben ser concebidos como instrumentos al servicio de sus pueblos.

Los compromisos y los documentos OSCE

A partir del año 1991 y hasta la firma en noviembre del pasado año en Estambul de la Carta de Seguridad Europea se han venido adoptando en distintos documentos una serie de compromisos, especialmente en el campo de la dimensión humana, que son la base de la injerencia:

1. La Carta de Seguridad Europea parte de la constatación de que la amenaza a la seguridad puede surgir tanto por los conflictos dentro de los Estados como por los conflictos entre Estados. Es un hecho que en Europa son ahora más numerosos los primeros y su origen ha sido la violación flagrante de las normas y compromisos de la OSCE.
2. Según los documentos de la OSCE, el cumplimiento de dichos principios y compromisos son objeto de preocupación e interés directo y legítimo para todos los Estados participantes. La vigilancia de su cumplimiento no es un asunto interno de la competencia exclusiva de los Estados.
3. En esta misma línea, que refleja un cambio de mentalidad en cuanto a la citada erosión del principio de no intervención en los asuntos internos, la Carta de Seguridad reitera que los Estados son responsables, no solamente ante sus ciudadanos sino también ante los demás Estados, del cumplimiento de sus compromisos.
4. Se reconoce, por otro lado, el deber o el compromiso de los demás Estados miembros de ayudar o brindar asistencia a aquellos países en dificultades para facilitarles la observancia de los principios y los compromisos libremente asumidos.
5. Por último, la Carta de Seguridad insta a los Estados miembros a que busquen fórmulas más eficaces para abordar los casos de violaciones continuas, claras y flagrantes de estos principios.

Durante las largas negociaciones que precedieron la firma de la Carta de Seguridad en Estambul, se pusieron de manifiesto las dificultades y también la oposición de algunos países para avanzar en este ámbito. La Unión Europea fue la punta de lanza de los esfuerzos por lograr la adopción de algunas medidas sancionadoras en el caso de incumplimiento de las obligaciones. La Unión Europea buscó la ampliación del principio de «consenso menos uno» que en la actualidad solamente se ha aplicado para la suspensión de la República Federal de Yugoslavia (RFY) de la OSCE por la violación de los derechos humanos. Sin embargo, las propuestas y ambiciones de la Unión se vieron defraudadas tanto por aquellos países que necesitan una reafirmación de su soberanía como de otros que, con la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo aún reciente, vislumbraban los riesgos de una frecuente intromisión en sus asuntos internos.

Los mecanismos de la injerencia

Las instituciones y órganos de la OSCE, sobre esta base conceptual y normativa, llevan a cabo su acción diaria de observación del cumplimiento por los Estados de sus obligaciones. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, el Alto Comisario para las Minorías Nacionales, o el Representante para la Libertad de Medios de Comunicación son tres de las instituciones más sobresalientes. Es, sin embargo, en el Consejo Permanente donde semanalmente los Estados ejercen dicha función de vigilancia. Por último, el establecimiento de misiones de larga duración en países en dificultades o en crisis es sin duda una manifestación clara y sobre el terreno de la intromisión consentida o solidaria y una manifestación del concepto, fundamental en la acción de la OSCE, de la seguridad cooperativa.

La OSCE como organización operativa.

Las misiones de larga duración y la prevención de conflictos

Las misiones constituyen la vanguardia visible más original de la OSCE para la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto. Sirven a su vez para fomentar la paz y la seguridad en el país o la región donde están desplegadas y para observar si se cumplen los compromisos asumidos en distintos ámbitos por los Estados que las acogen.

Actualmente hay 20 misiones desplegadas en la zona OSCE y unas 3.500 personas de la Organización trabajan en las mismas. Por razones obvias, el énfasis recae en la región balcánica con misiones en Bosnia, Croacia, Kosovo, Albania y RFY de Macedonia. La OSCE es, por otra parte, la única Organización de seguridad europea con tan importante capacidad de despliegue en misiones civiles de apoyo a la paz e incluso superaría a Naciones Unidas sino hubiese tenido lugar la crisis de Kosovo. Las misiones se crean por decisión del Consejo Permanente y no siguen un patrón uniforme, sino que sus mandatos se adaptan a los problemas específicos del país huésped. Su composición es esencialmente civil, aunque algunas de ellas cuentan con presencia militar. En todo caso son un instrumento intrusivo para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y para rehabilitar los países una vez finalizados los conflictos.

De las 20 misiones, haré referencia más detallada a tres de ellas.

Bosnia-Herzegovina

Es la primera misión en gran escala de la OSCE y fue establecida a finales del año 1995, tras la firma de los Acuerdos de Dayton-París. En su libro: *Para acabar una guerra*, R. Holbrooke da cuenta de las razones por las que Estados Unidos opta por la OSCE para llevar a cabo alguna de las tareas básicas contempladas en dichos acuerdos: ser la única organización regional que incluye en su seno a países de la OTAN y a todos los del antiguo bloque soviético y responder la OSCE a la visión norteamericana sobre la seguridad de una «Europa no dividida». En todo caso, la misión en Bosnia supuso el primer impulso para el desarrollo operativo de la OSCE, permitiéndole adquirir una sólida experiencia que luego se pondría a prueba en misiones posteriores.

La misión en Bosnia-Herzegovina tienen una fuerte presencia sobre el terreno (cuatro oficinas regionales y 27 oficinas de campo). Sus tareas básicas coinciden con los departamentos principales de la misión: democratización, organización y supervisión de elecciones, medios de comunicación y estabilidad regional. Sobre estas últimas medidas de estabilidad político-militar (artículos II, IV y V del Anejo 1B) se hablará más adelante.

Kosovo

LA MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE KOSOVO (MVK)

Después de la misión en Bosnia-Herzegovina, la MVK constituyó el reto de mayor envergadura para la Organización y un peldaño en la vía de la asunción de mayores cotas de responsabilidad por la OSCE. Tras los acuerdos de los Ministros de Asuntos Exteriores de Polonia, Geremek, por parte de la OSCE, y Jovanovic por parte de la RFY en octubre de 1998, se decidió el despliegue de 2.000 verificadores, la mayoría militares. Según el mandato, los verificadores (y no observadores), verificarían el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1.160 y 1.199 (movimiento de las Fuerzas Armadas y de la Policía serbia, control de fronteras, verificación cese del fuego, etc.) y en su día supervisarían las elecciones en la provincia.

La presencia de la MVK marcó una clara diferencia con respecto a la situación anterior al despliegue: disuadió el uso de la violencia y sirvió para el inicio del retorno de albanos-kosovares que habían huido por temor a la represión serbia. No obstante, el día 19 de marzo de 1999 y tras el gradual deterioro de la situación, con un incremento de la violencia y atrocidades como las acaecidas en Racak, se puso en evidencia las dificultades para la OSCE de cumplir con su mandato. Ante el hecho del incumplimiento de los acuerdos entre Milosevic y Holbrooke y los ataques del Ejército de Liberación de Kosovo, la situación de seguridad para los observadores de la OSCE resultó insostenible. Dos días después de la retirada de los verificadores, se iniciaron los ataques aéreos por parte de la OTAN.

MISIÓN DE NACIONES UNIDAS EN KOSOVO (UNMIK)

Las conversaciones de Rambouillet, bajo los auspicios del grupo de contacto, contemplaban un estatuto de autonomía sustancial para Kosovo y un papel preeminente para la OSCE. Sin embargo, el fracaso de estas conversaciones, la retirada de la MVK y el descontento de Rusia con la forma en que había sido gestionada la misma, condujo a la Organización de Naciones Unidas, hasta entonces ausente, a tomar las riendas de la solución política de la provincia.

No obstante, la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1.244 de 12 de julio de 1999 reserva uno de los cuatro pilares de UNMIK a la OSCE que, por vez primera, realiza su actividad como parte integral, pero distinta, de la UNMIK. Como respuesta a la petición de Naciones Unidas, la OSCE ha desplegado 1.600 personas. Su responsabilidad principal es la creación de las futuras instituciones de la provincia, además de la realización de las tareas propias de la Organización como la democratización, la observación de los derechos humanos, o el desarrollo de medios de comunicación libres. El establecimiento de una Escuela de Policía, donde serán reclutados y entrenados más de 3.500 kosovares, es la bandera más visible de la acción de la OSCE en Kosovo.

El reto inmediato con que se enfrenta la Organización es el de elaborar, junto con Naciones Unidas, el censo para las próximas elecciones municipales del mes de octubre. Para la credibilidad de la acción de la comunidad internacional, para establecer las bases de un futuro de reconciliación entre las distintas comunidades de la provincia, especialmente entre las de origen serbio y albanés y, en definitiva, para crear una sociedad plural y multiétnica, la elaboración de un censo civil y otro electoral es un paso previo fundamental para la celebración de unas elecciones municipales con participación de todos los kosovares sin exclusión. Sin embargo, la comunidad serbia viene bloqueando la inscripción en los censos, situación que se espera pueda solucionarse próximamente. Signos prometedores, como la decisión del Consejo Nacional Serbio de participar los propios serbios como observadores en las estructuras administrativas interinas de Kosovo, es un buen augurio.

Chechenia

El despliegue de la misión, o grupo de asistencia, de la OSCE en Chechenia constituye un claro ejemplo de las dificultades de prestar asistencia a un Estado que tiene problemas internos, más aún si se trata de una potencia como Rusia. Por eso es oportuno subrayar la importancia de la existencia de esta misión y su aceptación por Moscú tras la primera guerra de Chechenia en 1995. La OSCE adoptó un mandato de carácter político, siendo su objetivo primordial promover la resolución pacífica de la crisis y la estabilización de la situación. El mandato, además de dejar sentado que había que preservar la integridad territorial de la Federación Rusa, pedía a la misión de la OSCE que facilitase el diálogo y las negociaciones para establecer un cese el fuego y eliminar las fuentes de tensión. La OSCE ayudaría también a preparar eventuales acuerdos constitucionales y a la realización y observación de elecciones.

Gracias a este mandato y al apoyo de las autoridades federales y de los responsables chechenos, el grupo de asistencia prestó una eficaz ayuda para lograr los Acuerdos de Nazran y Khasavyrt que permitieron la posterior celebración de elecciones en esta república rusa y el esbozo de una solución política al conflicto que no pudo llevarse a feliz término.

Una vez concluida la segunda guerra de Chechenia, el retorno de la misión de la OSCE, que se había retirado a Moscú por razones de seguridad, está encontrando dificultades. Por otro lado, el papel político que debería jugar no es ahora reconocido por la Federación Rusa que, en esta ocasión, evoca el principio de no injerencia en los asuntos internos. A pesar del llamamiento de los jefes de Estado y/o de gobierno, durante la Cumbre de Estambul el pasado noviembre, a favor de una solución política al conflicto y abogando por una contribución mediadora de la OSCE, el hecho es que el reconocimiento de este papel mediador está en entredicho. En todo caso, la misión de la OSCE en Chechenia pone de manifiesto las reacciones, en ocasiones, adversas de los Estados a aceptar una excesiva intromisión en los asuntos internos.

Relacionado con el conflicto de Chechenia, conviene señalar asimismo el despliegue de observadores, la mayoría militares, en Georgia junto a la frontera chechena.

Otras misiones de larga duración

Además de las misiones anteriormente citadas, por su gran tamaño habría que mencionar la misión de la OSCE en Croacia, con un fuerte componente policial en Eslavonia Oriental y que sustituyó en su momento a otra misión de Naciones Unidas, UNTAES, en dicha zona. En Albania, la presencia OSCE, tras la grave crisis en el año 1997 que condujo al debilitamiento de las estructuras del Estado, sirve de marco de coordinación de los esfuerzos internacionales en este país así como para asistirle en su transformación democrática y en la organización y supervisión de elecciones. La misión de la OSCE en Moldavia tiene como responsabilidad ayudar a la búsqueda de una solución política al problema del separatismo de la provincia de Transnistria, así como contribuir a la destrucción de armamentos y munición rusos en esa zona.

Los cinco países del Asia Central, antiguas repúblicas soviéticas con problemas de transición hacia la democracia y la economía de mercado, tienen cada uno de ellos una misión de la OSCE en su territorio. El enfoque regional es importante por cuanto que los problemas son comunes a todos ellos y donde los aspectos económicos de la seguridad tienen una relevancia especial como me referí al principio de mi intervención cuando comenté el reparto de los recursos hídricos.

Por último, una referencia a las misiones de la OSCE en Armenia y Azerbaiyán y al papel del llamado Grupo de Minsk que busca una solución negociada al conflicto de Nagorni Karabaj de cuya solución depende el alivio de las trágicas consecuencias humanas producidas por la guerra de hace una década entre los dos países que produjo un millón de refugiados, así como la creación de las bases para una regeneración económica en la región.

Control de armamentos

El control de armamentos, en sentido amplio, abarca tanto las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) como las medidas de desarme. Es también un instrumento de prevención de conflictos, de gestión de crisis y de rehabilitación posconflicto, así como también sirve para incrementar la transparencia, la predictibilidad, la estabilidad y la reducción de riesgos de conflicto. La OSCE, bien directamente o bajo sus auspicios, ha elaborado una serie de cuerpos normativos, algunos de carácter jurídico como el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) o el Tratado de Cielos Abiertos y otros, políticamente vinculantes, como el Documento de Viena.

Tratado FACE

Como mencionaba anteriormente, el Tratado FACE, de carácter jurídico y negociado y firmado por las dos alianzas militares de la guerra fría en 1991, es considerado piedra angular de la seguridad y estabilidad europeas y su existencia facilitó la gestión de las crisis subsiguientes a la caída del muro de Berlín, tales como la desaparición del Pacto de Varsovia, de la propia Unión Soviética y la división de Checoslovaquia.

Gracias al Tratado, se destruyeron más de 50.000 equipos militares en un breve periodo de tiempo. Contiene normas estrictas sobre intercambio de información y verificación. Constituye un mecanismo de carácter intrusivo por excelencia.

Adaptación del Tratado FACE. Cumbre de Estambul en noviembre 1999

La desaparición de los bloques militares y la nueva situación de seguridad surgida con el final de la guerra fría hizo necesaria la adaptación del Tratado FACE, adaptación que felizmente se llevó a cabo con la firma de los jefes de Estado y/o de gobierno en Estambul. Esta adaptación supone el acta de defunción de los bloques militar e ideológicamente enfrentados. De hecho, se suprime la limitación de armamentos por grupos de Estados o de alianzas y se pasa a un esquema basado en limitaciones nacionales con mecanismos de flexibilización de dichos límites. Por otro lado, el Tratado FACE adaptado abandona la división por zonas geográficas, división que reflejaba la hipótesis, más plausible durante la guerra fría, de un posible conflicto en Europa Central.

La adaptación del Tratado, de elevada complejidad técnica, no estuvo exenta de dificultades:

- Un aspecto central fue lograr la aceptación por Rusia de la ampliación de la Alianza, dándole a Moscú seguridades de que la ampliación no conllevaría una amenaza. Esto se logró a través de la congelación de los techos territoriales de los nuevos miembros y su posterior reducción hasta el año 2002-2003 de los llamados techos nacionales y los territoriales. Asimismo, la Alianza Atlántica realizó en diciembre de 1998 una declaración comprometiéndose a no realizar nuevos estacionamientos sustanciales de fuerzas y equipos militares ni de despliegues extraordinarios.
- La búsqueda de una solución para las fuerzas rusas en Georgia, Moldavia, así como los equipos no contabilizados en Nagorni Karabaj.
- El conflicto de Chechenia también afectó a la negociación del Tratado FACE, llegándose finalmente al compromiso de Rusia de cumplir con las cifras de equipos del Tratado adaptado en Chechenia. Mientras no se cumpla con este compromiso, no se producirá la ratificación del Tratado FACE adaptado.

En cuanto a España, se puede afirmar que los intereses de nuestro país han sido preservados. Gracias a la diferencia entre techos nacionales y techos territoriales, llegado el caso, nuestro país estaría en condiciones especialmente favorables para desempeñar sus responsabilidades en el marco de sus compromisos internacionales en el ámbito de la OTAN o en el desarrollo de la identidad y defensa europea. Dicha diferencia también permitiría concentrar en España fuerzas para operaciones de mantenimiento o de apoyo para la paz.

Las MFCS y el Documento de Viena

La OSCE posee una experiencia acumulada desde el Acta Final de Helsinki y una amplia codificación de MFCS, especialmente desde la adopción del llamado Documento de Viena en 1990 y sus modificaciones posteriores. Dicho Documento es un instrumento de fomento de la confianza en el ámbito militar que establece un intercambio de información verificable pero sin imponer limitaciones numéricas de equipos militares como el Tratado FACE. Las MFCS han producido frutos en el campo de la estabilidad y la predictibilidad en Europa gracias a la existencia de una mayor transparencia. Las MFCS son asimismo una herramienta importante para la prevención y la gestión de crisis en Europa.

La aplicación de las MFCS no ha estado exenta de dificultades en situaciones de crisis como fue el caso en Kosovo o en Chechenia, surgiendo siempre el dilema de saber si en estos casos de crisis debe prevalecer la transparencia, como exige el Documento de Viena, o la seguridad de las fuerzas desplegadas. Quizá en un futuro las órdenes de operaciones militares deberán incluir un anejo dedicado al control de armamentos y los Estados Mayores contar con expertos en estas materias.

Acuerdos de control de armamentos de carácter regional

Con el fin del enfrentamiento de bloques, se ha producido en Europa una sucesión de conflictos regionales. Por eso se ha puesto de manifiesto la importancia del control de armamento regional y el papel que la OSCE puede jugar en este ámbito.

Un ejemplo de la asunción por parte de la OSCE de estas competencias se encuentra en los Acuerdos de Dayton y los artículos II, IV y V del Anejo 1B que anteriormente se han mencionado. El artículo II se refiere a las MFCS y de desarme entre las entidades de Bosnia; el artículo IV, a las MFCS y el desarme entre Bosnia, Croacia y la RFY; y el artículo V cubre la zona geográfica más amplia y se refiere a las negociaciones sobre las MFCS y el desarme «en y alrededor de la antigua Yugoslavia».

España ha prestado ayuda a los países signatarios de Dayton en ejecución de los artículos II y IV a través de la encomiable labor de la Unidad de Verificación Española. También es digno de reseñar la participación de España en las negociaciones del artículo V, junto con los países del llamado «Grupo de Contacto» (Estados Unidos, Rusia, Francia, Alemania, Reino Unido e Italia) y los demás países de la región de los balcanes.

Tratado de Cielos Abiertos

El Tratado en sí supone una importante medida de confianza a través de la observación aérea de los territorios de los países signatarios. Es asimismo un instrumento de prevención y gestión de crisis que entrará en vigor tan pronto como sea ratificado, y se espera pueda serlo, en breve, por parte de Rusia y Belarus.

Conclusiones. El papel de España y de la Unión Europea

Es una evidencia que la prevención es menos costosa que la gestión de conflictos. Por ello, una conclusión de carácter general sería la conveniencia de reforzar la diplomacia preventiva que, como se ha señalado en el curso de mi intervención, es una de las funciones básicas de la OSCE. Más concretamente, habría que reforzar los mecanismos de alerta temprana, lo que implica poner a disposición recursos materiales y personales para el reforzamiento de la gestión preventiva de las crisis. No obstante, existen dificultades para atraer la atención de los responsables políticos si la crisis aún no ha merecido los titulares de la CNN y, por tanto, sin que exista la correspondiente presión de las opiniones públicas. Un ejemplo ilustrativo ha sido la crisis de Kosovo, donde desde hacía una década se venía anunciando el carácter explosivo de la situación, pero se echaron en falta tanto la voluntad política de actuar como los necesarios recursos.

La crisis de Kosovo, entre las múltiples lecciones que nos ha enseñado, ha puesto en evidencia la necesidad de estar mejor dotadas de los medios necesarios, tanto las naciones como las propias organizaciones internacionales, para prevenir los conflictos y, llegado el momento, poder enviar misiones de apoyo para la paz. Se han notado las carencias de jueces, policías, administradores civiles, etc. En cuanto a la OSCE, y con el ejemplo de Kosovo muy presente, tras una decisión de los jefes de Estado y/o de gobierno en Estambul, se está poniendo en marcha el llamado Programa REACT, en sus siglas inglesas, que tiene como objetivo la selección y despliegue rápido de personal civil y policial. La Unión Europea también trabaja en esta misma área de la gestión no militar de las crisis. En definitiva, la comunidad internacional debe poseer los instrumentos y los medios para prevenir los conflictos y, si éstos se producen, intervenir en los plazos más breves.

Asimismo, habrá que mejorar la cooperación y coordinación entre las distintas organizaciones internacionales. Ninguna puede por sí sola gestionar una crisis. También en Estambul, los jefes de Estado adoptaron la llamada Plataforma de Seguridad Cooperativa que establece unas normas generales para la cooperación no jerárquica entre organizaciones, utilizando cada una sus ventajas comparativas. En el caso concreto de la OSCE, se está produciendo una creciente especialización en la prevención y rehabilitación posconflicto para actuar en aquellas áreas donde con el tiempo ha adquirido ventajas comparativas (control de armamentos, democratización, incluyendo en este campo la organización y supervisión de elecciones, asuntos de minorías, etc.).

Desde sus inicios, la OSCE ha sido un foro privilegiado para la acción de la cooperación política europea y, más adelante, para la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, así como un laboratorio que ha permitido una intensa cooperación entre los Estados miembros. Ello es debido a un hecho lógico: la Organización paneuropea se ocupa de los asuntos de nuestro continente que afectan a los intereses directos tanto de la Unión como los de sus países miembros. La proximidad geográfica pesa de forma determinante. Por otro lado, la Unión Europea puede ejercer fácilmente un papel más influyente y decisivo en la OSCE que en Naciones Unidas, pues no existe, afortunadamente, en la Organización vienesa un Consejo de Seguridad como el neoyorquino donde la Unión Europea como tal está ausente.

De hecho, la Unión Europea viene dando impulso político a un gran número de iniciativas y al trabajo diario de la OSCE. Así ha sido el caso, por ejemplo, con la Carta de Seguridad Europea firmada en Estambul. Por otro lado, la Unión Europea se expresa en los órganos de la OSCE con una sola voz y sus países miembros se conciertan en casi todos los temas de la agenda de la Organización.

No obstante, existe aún margen para reforzar la cohesión y la visibilidad de la Unión Europea, así como su papel de liderazgo. No hay que olvidar que el 68% del presupuesto es abonado por las cuotas de los Estados de la Unión.

En cuanto a España, el interés por el Proceso de Helsinki ha oscilado. Cuando no formaba parte de las estructuras políticas, económicas y de seguridad europeas (Unión Europea, OTAN, Unión Europea Occidental y Consejo de Europa) la apuesta por la CSCE fue clara y, como prueba de ello, hay que recordar la celebración en Madrid de 1981 a 1983 de la Conferencia de Seguimiento de la CSCE. Luego, una vez parte de estas estructuras, este interés se debilitó.

En los últimos años se ha iniciado una fase de mayor implicación directa de España por varias razones. Al igual que ocurre con la Unión Europea, las crisis que tienen lugar en Europa, aunque alejadas, afectan también a los intereses de nuestro país. Por otro lado, España comparte el fin último de la Organización de una Europa unida sobre la base de valores compartidos. Asimismo, a través de la OSCE, España puede contribuir, directamente o junto con la Unión Europea, a hacer efectivos nuestros valores e intereses. En resumen, una vez resueltos los procesos de integración citados, es lógica la tendencia actual a considerar desde una perspectiva más activa y favorable nuestra participación en la organización regional paneuropea de la que formamos parte.

Por otro lado, también es cierto que la transformación de la OSCE en una Organización más operativa, que exige mayores recursos económicos (el presupuesto de la Organización se ha multiplicado por 10 en los últimos cinco años) y humanos, plantea retos a todos los países participantes, incluido el nuestro. Existen dificultades en nuestro país para poder movilizar personal civil y, en menor medida, policial o militar para contribuir con una mayor presencia tanto en las estructuras centrales como en las misiones de larga duración. No solamente se requieren mayores recursos económicos para estos fines, sino también concienciar a la sociedad civil sobre las perspectivas abiertas de participación a través de la OSCE en distintos campos de su acción.

En los últimos años se han ido estableciendo las bases que están permitiendo una mayor presencia española. En este sentido, la firma de un Memorando de Entendimiento de la Agencia Española de Cooperación y la OSCE proporciona el marco normativo y los medios para enviar ciudadanos españoles a las misiones de la OSCE. La cantidad dedicada para la puesta en práctica de este instrumento viene incrementándose anualmente, aunque habrá que continuar haciendo esfuerzos en el futuro. También hay que hacer referencia a las iniciativas llevadas a cabo en nuestro país para participar en el antes mencionado Programa REACT para el envío rápido de civiles y policías a lugares en crisis. En este sentido, España ha sido un país pionero y ya se han iniciado este año los cursos de formación de funcionarios tras el acuerdo alcanzado entre la Escuela Diplomática y el Instituto Nacional de Administraciones Públicas.

Existen, no obstante, posibilidades de mejorar los mecanismos internos en nuestro país, de modo que España pueda tener una participación en los asuntos de la OSCE que sea acorde con el papel que nos corresponde como potencia europea, como octavo contribuyente en la Organización y como país que tiene la intención de jugar un papel de liderazgo a favor de la paz, la estabilidad y seguridad en nuestro continente.

Muchas gracias.