

54/2018

08 de mayo de 2018

*José Luis Pontijas Calderón**

La OSCE, la gran dama olvidada
de la seguridad europea

La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea

Resumen

La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014 terminó de manera abrupta con el orden europeo que surgió tras el final de la Guerra Fría, al violar flagrantemente los principios fundamentales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), definidos en la Carta de París de 1990. Las actuales tensiones entre Rusia y Occidente han provocado que su trabajo sea cada vez más difícil, aunque en los últimos años se ha podido apreciar un cierto renacimiento de la organización, que continúa lastrada por la falta de voluntad política y consenso entre sus Estados participantes. Se precisan pues iniciativa y creatividad para poder reconstruir un clima de confianza y cooperación que será beneficioso para todos, un papel que la OSCE podría desempeñar.

Palabras clave

OSCE, Europa, Unión Europea, paz y seguridad, diálogo estructurado, control de armas convencionales, cooperación, Ucrania, Crimea.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

OSCE, the great forgotten lady of European security

Abstract

The illegal annexation of Crimea by Russia in 2014 ended abruptly with the European order that emerged after the end of the Cold War, flagrantly violating the fundamental principles of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), defined in the Charter of Paris of 1990. The current tensions between Russia and the West have made its work increasingly difficult, although in recent years a certain renaissance of the organization has been observed, which continues to be hampered by the lack of political will and consensus among its participating States. Initiative and creativity are therefore needed to rebuild a climate of trust and cooperation that will be beneficial for all, a role that the OSCE could play.

Keywords

OSCE, Europe, European Union, peace and security, structured dialogue, conventional arms control, cooperation, Ukraine, Crimea.

Introducción

La anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia en 2014 terminó de manera abrupta con el orden europeo que surgió tras el final de la Guerra Fría, al violar flagrantemente los principios fundamentales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), definidos en la Carta de París de 1990. Dichos principios incluyen, ya que aún siguen vigentes, el respeto a la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la abstención en la amenaza y el uso de la fuerza. Estos principios fueron el producto de una visión basada en los valores comunes que entonces compartieron los estados de una amplia comunidad geográfica, que abarcaba desde Vancouver a Vladivostok.

Así, la OSCE se basó sobre el consenso y la unidad de valores aceptados por sus miembros, pero las actuales tensiones entre Rusia y Occidente han provocado que su trabajo sea cada vez más difícil. Este hecho es especialmente crítico, ya que, el papel de Rusia en la estructura de seguridad Europea está todavía por definir, o si preferimos, la construcción de la arquitectura de seguridad europea tras la Guerra Fría, se realizó dejando a Rusia fuera de la misma. Una situación que Rusia está intentando enmendar de una manera muy asertiva.

A esta renovada relación antagónica entre Occidente y Rusia también contribuyen las narrativas divergentes sobre la evolución de la seguridad europea tras 1990¹, envenenando las discusiones que intentan mirar hacia el futuro dentro del seno de la OSCE.

Pero la nueva «asertividad» rusa no es de ninguna manera el único desafío a la seguridad europea. No podemos olvidar los desarrollos que se están produciendo en Oriente Medio (Siria, Irak, Yemen, Catar), la desestabilización progresiva del Mediterráneo Oriental (Chipre-Turquía, Libia, Egipto), los desarrollos que se están produciendo dentro de los Estados europeos (populismo, nacionalismo, extremismo político, secesionismo, retroceso de valores democráticos, etc.). Ante todo este conjunto, mencionado someramente, que afecta a la seguridad europea, la OSCE debe definir el papel que puede, o que mejor debe jugar. Esto es especialmente importante para la seguridad europea, dado el probado e importante papel que desempeñó la OSCE (heredera de la CSCE desde 1994) como foro de diálogo entre los dos campos

¹ José Luis Pontijas Calderón «El antagonismo Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas»; IEEE 24 de abril 2014, disponible en <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2018/04/DIEEEO48-2018.html>

antagónicos de la Guerra Fría. Papel que se fue diluyendo a medida que la desconfianza y la frustración rusa fueron creciendo, ante el avance de la OTAN y la Unión Europea hacia el Este, mientras se mantenía a Rusia fuera y humillada.

Este proceso culminó en 2014 ante la revolución naranja de Ucrania y que tras expulsar al gobierno prorruso (democráticamente elegido, por cierto) declaró su vocación inequívoca atlantista y europea. La reacción rusa fue tan fulminante que cogió por sorpresa a Occidente. Como consecuencia, Crimea pasó a ser territorio ruso y el este ucraniano sufre desde entonces un conflicto que tiene todos los visos de prolongarse durante largo tiempo.

La situación actual de la OSCE

Curiosamente, la crisis ucraniana está resultando una oportunidad para que la OSCE vuelva a aparecer en la agenda política europea, tras una larga ausencia, aunque de una manera más pragmática, ya que, ya no se habla de valores comunes, sino de iniciativas que permitan avanzar en el diálogo que habrá posibles vías de entendimiento en el marco europeo.

Así podemos ver que se pueden apreciar varios indicadores que muestran la renovada relevancia de la OSCE. En primer lugar la Misión de Monitorización Especial en Ucrania (*Special Monitory Mission*, SMM), a través de la cual la organización desempeña un papel central y único en la crisis. Dicho papel no puede ser desempeñado por nadie más, ya que tanto la OTAN como la Unión Europea, son percibidos como «agentes de Estados Unidos» por Rusia. Desde 2014, la SMM ha proporcionado la única base para discutir y alcanzar acuerdos e incluso armisticios, si bien a nivel local y de duración efímera.

Por otra parte, está la iniciativa denominada «conectividad económica» que, lanzada en 2014 por la presidencia suiza, está revitalizando la hasta ahora olvidada segunda dimensión de la OSCE, el desarrollo económico.

También el control de armas convencionales ha recibido un nuevo impulso con la iniciativa *Steinmer*, que lanzada en agosto de 2016 se ha transformado en un amplio Diálogo Estructurado sobre desafíos actuales y futuros, así como riesgos para la seguridad en el área OSCE. Lo que algunos analistas califican como un pequeño éxito, está sin embargo, proporcionando un foro para aquellos que siempre han abogado por

el diálogo, especialmente cuando la situación internacional se ha deteriorado, además de un doble enfoque simultáneo de disuasión y distensión.

Otro asunto que ha ascendido de manera determinante hasta situarse en la agenda de la OSCE es la inmigración, hasta el punto de ser capaz de provocar una decisión del Consejo en diciembre de 2016².

Por último, la Secretaría de la organización, tradicionalmente en manos de países de bajo perfil militar y geopolítico, como Finlandia, Suiza o Austria, cayó en 2016 por primera vez en manos de un peso pesado europeo, Alemania, y en 2018 en Italia. Hay que tener en cuenta que desde su fundación, y por un acuerdo tácito no escrito, ninguno de los Estados participantes con derecho al veto en el Consejo de Seguridad de la ONU ha accedido al cargo (EE. UU., Rusia, Francia y Gran Bretaña). Así pues, la llegada de naciones europeas de peso a la Secretaría, es un mensaje de impulso institucional nada despreciable.

Pero que nadie eche las campanas al vuelo, porque a pesar de la citada recuperación, todavía es demasiado pronto para asegurar si esta será temporal o sostenible durante los próximos años³. La organización, si bien ha recuperado cierta relevancia, está todavía ausente de los debates centrales entre Moscú y Washington, tal y como era entre 1975 y 1999. Además, su presupuesto sigue siendo relativamente modesto y la falta de voluntad política sigue presente, como lo prueba el hecho de que la última declaración política tras reuniones ministeriales, fue en 2002. Esta falta de voluntad política impide que se pueda alcanzar consenso y decisiones comunes.

Y esto es importante, porque para progresar en asuntos de seguridad europea es necesario que las amenazas externas e internas sean percibidas como desafíos comunes que precisan soluciones cooperativas también comunes. Evidentemente esto no se puede producir sin la voluntad política de los 57 Estados participantes de la organización.

Desgraciadamente, las relaciones entre Estados Unidos y Rusia, los polos más importantes de la organización, han ido empeorando progresivamente, a pesar de la llegada al poder del presidente Trump, quien por un momento pareció que podría entablar unas relaciones más cooperativas con su homólogo del Kremlin.

² Para ver la organización y funcionamiento de la OSCE, se recomienda acudir a la página web de la misma, disponible en español en <https://www.osce.org/es/whatistheosce/factsheet>

³ Wolfgang Zellner, «Old and New Challenges for the OSCE», OSCE Yearbook 2016.

Paradójicamente, a pesar de la tensa situación que vive actualmente la seguridad europea y de la defunción de la convención sobre el control de armas convencionales, tal y como hemos visto, la OSCE está actuando más y mejor que hace cinco años. El nuevo concepto de la «conectividad económica» está impulsando la dimensión económica (cesto II del Proceso de Helsinki). Además, como hemos mencionado también, la crisis de refugiados ha impulsado la inmigración a la agenda política de la OSCE, como lo demuestra la conferencia que, auspiciada por la OSCE, tuvo lugar en Palermo a finales de octubre de 2017. De hecho, la inmigración es la segunda prioridad para el secretariado actual, en manos de Italia.

Entre las prioridades marcadas por el secretariado italiano, cuyos resultados serán analizados en el próximo consejo ministerial, a celebrar en Milán los próximos 6-7 de diciembre, destacan las siguientes⁴:

- Solucionar la crisis de Ucrania, dedicando al mismo tiempo la máxima atención al papel de la OSCE en los conflictos de Nagorno-Karabaj, Transnistria, Abjasia y Osetia.
- Mayor atención a los desafíos y oportunidades provenientes del Mediterráneo, incluida la inmigración.
- Enfoque proactivo sobre las tres dimensiones de seguridad de la OSCE (político-militar, económica y medioambiental, y derechos humanos) y sobre las nuevas amenazas transnacionales (terrorismo, ciber seguridad y tráfico ilegal).
- Dentro de la primera dimensión (político-militar), se dedicará especial atención a un análisis profundo del Diálogo Estructurado sobre los desafíos y riesgos actuales y futuros para la seguridad en el área de la OSCE, para contribuir a restablecer un clima de mutua confianza entre los Estados participantes.
- Continuar trabajando para fortalecer la segunda dimensión de la OSCE (económica y medioambiental), impulsando el diálogo en asuntos tales como promocionar el progreso económico y la seguridad, a través de la innovación, el capital humano, la buena gobernanza y la transición hacia energías renovables.
- Así mismo, la Tercera Dimensión (derechos humanos) recibirá una alta prioridad.

Así pues, tenemos a la OSCE tratando asuntos de calado internacional que afectan y preocupan a todos, como son la economía y la inmigración, junto a asuntos que también son generalmente bien aceptados por la opinión pública de todos, como son

⁴ <https://www.osce.org/chairmanship/priorities-2018>

los medioambientales. Además, no olvida el aspecto importante de los derechos humanos, a pesar de lo controvertido del tema en los países que permanecen bajo la égida rusa.

Esto no quiere decir que la OSCE no precise actualizarse, especialmente y de manera muy importante, el régimen de control de armas convencionales, que fue un pilar fundamental de la seguridad y la estabilidad europeas. Pero el enfoque inclusivo que la OSCE trata de aplicar a todos los temas que reciben su atención, parece prometer buenos augurios en cuanto a la sostenibilidad y durabilidad de las soluciones acordadas. Por ejemplo, en lo relativo a la inmigración, que por razones evidentes está recibiendo una especial atención por parte del secretariado italiano.

Pero de todos los temas mencionados, la crisis en Ucrania es sin duda la que atrae la mayor atención en el campo de la seguridad europea.

La OSCE y la crisis de Ucrania

Como hemos comentado, la crisis de Ucrania ha supuesto una oportunidad para el regreso de la OSCE al escenario de la seguridad europea. Por primera vez en once años, la organización ha sido capaz de aunar la voluntad política y el consenso suficiente para establecer una misión, a pesar del papel central que desempeña el «Formato Normandía» (formado por París, Berlín, Moscú y Kiev) fuera de la esfera de control de la OSCE. Alemania, ha jugado un papel muy importante como puente entre la organización y el «Formato», en el periodo de 2015 a 2017, ya que ha pertenecido durante dicho tiempo a la troika de la Secretaría de la OSCE (que siempre está formada por la presidencia actual, la anterior y la siguiente). Desgraciadamente, desde 2018 ese puente ha dejado de existir tras la salida de Alemania de la mencionada troika, lo que habrá que compensar de alguna manera.

Por otro lado, y desde el punto de vista puramente diplomático de la gestión de la crisis, es de lamentar que Estados Unidos esté desempeñando un papel muy secundario, permaneciendo fuera de la misma, ya que, la principal preocupación estadounidense se ha focalizado en asegurar a sus aliados europeos una renovada disuasión frente a la que se considera la nueva amenaza rusa. Así, aunque las Administraciones Obama y Trump han incrementado su implicación en la defensa europea a través de la OTAN (en mayo de 2017 el presidente Trump propuso añadir 1,4 billones de dólares a la *European Reassurance Initiative*, un 40% más que los 3,4 billones dedicados por el

presidente Obama, quien a su vez había ya cuadruplicado la cifra anterior), Washington continúa absteniéndose de implicarse en la gestión de la crisis ucraniana. La incorporación de Estados Unidos al «Formato Normandía», permitiría a los Estados Unidos desempeñar un papel mucho más activo en la gestión diplomática de la crisis y añadiría un balance, tal vez decisivo, que podría impulsar un acuerdo durable y satisfactorio.

Pero, como no nos cansaremos de insistir, no deberíamos dejarnos llevar por un entusiasmo desbordado, ya que, aún en el caso de que la Administración norteamericana se implicase en la crisis, no podemos olvidar que la misma, no es producto de una situación aislada, sino una de las consecuencias de la creciente confrontación entre Rusia y Occidente. Así pues, a pesar del importante y útil papel que la OSCE está jugando en la crisis, el hecho de estar enmarcada en una confrontación geoestratégica de mucha mayor amplitud y calado, la convierte en una de muy difícil resolución, al menos a medio plazo.

Occidente se enfrenta en esta crisis ante una diatriba nada fácil de solucionar, ya que por un lado, el hecho de que Crimea haya sido anexionada como territorio ruso hace suponer que la situación se va a mantener así a medio plazo. Esto hace plantearse la cuestión de que el asunto de Crimea siga entorpeciendo las relaciones entre Occidente y Rusia indefinidamente, ya que ambos se necesitan para enfrentarse a los desafíos y riesgos transnacionales antes citados. Pero por otra parte, la anexión de Crimea rompe claramente el principio de que las fronteras en Europa solo pueden cambiar mediante el consentimiento mutuo entre la nación-Estado y la población de la región involucrada. Así, la situación permanecerá congelada mientras las partes consideren que la cuestión del status quo es más importante que las desventajas de un conflicto prolongado, impidiendo avanzar hacia una cooperación que sería beneficiosa para todos. Pero sin duda la peor solución sería que alguna de las partes creyese que una solución militar es preferible a una política. Para evitar esto último, el papel de la OSCE se estima de la máxima importancia, especialmente en el actual clima de deterioro del espíritu de cooperación.

Del espíritu de cooperación a la relación antagonista

Desgraciadamente, la aspiración común que impulsó la Carta de París de 1990, en un intento por establecer los cimientos de la seguridad europea sobre su indivisibilidad y

unos valores comunes, ya no está presente. Y esto es así, a pesar de que en teoría, la citada visión común fue confirmada en los documentos fundamentales de la organización en 1999 y 2010⁵.

Sería difícil identificar un momento preciso en el que el espíritu de cooperación de París de 1990 se transformó en la relación antagónica de la actualidad, porque esta se ha ido creando progresivamente a través de las decisiones que se fueron tomando en «el espacio OSCE» entre 1990 y 2014⁶, y que tuvieron efectos colaterales perniciosos. Entre ellas, y posiblemente jugando un papel fundamental, fue la ampliación hacia los países del Este (situados geográficamente en el centro de Europa) de la OTAN y de la Unión Europea. Si bien esta ampliación sucesiva tuvo por objetivo (desde el punto de vista europeo y atlántico) incrementar la seguridad y la estabilidad en el centro y estos europeos, el daño colateral fue crear una línea de fractura entre Rusia y la OTAN/UE, debilitando de manera definitiva la visión de una seguridad europea indivisible. El efecto más pernicioso es que dejó a Rusia fuera de la arquitectura de seguridad europea, con el resultado que estamos sufriendo en la actualidad.

La visión de unos valores comunes también se ha difuminado. Varios Estados de la organización cuestionan el concepto de «democracia liberal», remplazándolo por el de «democracia *aliberal*», concepto este último que no consigue disimular su significado último de autoritarismo. El problema es que el término comienza a ser utilizado por partidos del espectro político europeo occidental.

La división ideológica en derechos humanos entre Este y Oeste no es nueva, evidentemente, pero al debate ideológico se ha venido añadiendo en los últimos años la desconfianza por parte de Rusia y China, de que está siendo utilizada como excusa para entrometerse en asuntos internos. Así, en los últimos años varias misiones de campo de la OSCE fueron obligadas a cerrarse o vieron sus mandatos restringidos de manera drástica. El resultado ha sido que la presencia de la OSCE sobre el terreno se vio sustancialmente reducida, motivo fundamental de su progresivo languidecimiento, por ser la tradicional fortaleza de la organización⁷.

⁵ «Back to Diplomacy»; Panel de Personas Eminentes; OSCE 2015.

⁶ Se destaca 2014, por considerarse el momento en el que Rusia dio un golpe de timón fundamental y pasó a la ofensiva en territorio europeo ante la revolución naranja que tuvo lugar en Ucrania.

⁷ Wolfgang Zellner y Frank Evers «The future of OSCE Field Operations»; OSCE Network of Think Tanks, 2014.

Así, la cooperación dentro de la OSCE se empezó a basar en los escasos intereses comunes, abandonando los valores comunes, que se habían esfumado. Estos intereses comunes fueron surgiendo a medida que terrorismo, radicalización, inmigración, ciberamenazas y crimen organizado han ido entrando en escena.

Aun así, desde 2002 no ha sido posible alcanzar consenso para emitir declaraciones políticas conjuntas tras las reuniones ministeriales, donde las decisiones del consejo ministerial se centran en los asuntos anteriormente citados, siempre que no entrañen puntos de vista opuestos. Pero esto puede acabar convirtiendo a la OSCE en una plataforma de armonización de intereses políticos transitorios, perdiendo importancia como gran organización europea inclusiva de seguridad.

El futuro de la OSCE

Como hemos visto, actualmente la OSCE se está enfrentando a un desafío de crucial importancia. Para su supervivencia como marco inclusivo de seguridad europea, la organización precisa recibir el respaldo de sus Estados participantes a través de su voluntad política y de los recursos humanos y económicos que precisa. Desgraciadamente la actual tendencia a analizar la seguridad europea (y mundial) como un juego de suma cero, impide compartir la imprescindible visión de la necesidad que existe de diseñar soluciones comunes para los desafíos que también son comunes.

Un punto de partida inicial debería ser una reflexión común abierta y franca sobre las diferentes percepciones que existen sobre las múltiples amenazas. También sería muy provechoso intercambiar puntos de vista sobre cómo se definen los intereses divergentes en función de las diferentes interpretaciones del escenario geoestratégico (algo que por cierto, también sería muy positivo en la OTAN y en la Unión Europea). En este sentido la iniciativa actual de Diálogo Estructurado sobre los desafíos y riesgos actuales y futuros a la seguridad en el área OSCE, es un avance muy positivo.

Pero no olvidemos que es de la máxima importancia avanzar hacia el fortalecimiento de la estabilidad militar en Europa, lo que implicaría reanudar el diálogo estratégico con Rusia. Para ello, las discusiones sobre control de armas convencionales y nucleares deberían recibir un nuevo impulso. Pero para llegar hasta esos objetivos, se precisan dar pasos más cortos.

De momento, la OSCE puede servir como foro de comunicación, discusión e intercambio de información que prevenga cualquier posible escalada militar, evitando interpretaciones erróneas, impulsando la transparencia y por lo tanto la predictibilidad. Para ello la OSCE puede servir como foro que favorezca contactos más frecuentes a nivel militar y diplomático. Es importante (se podría decir que de vital importancia) poner todos los medios posibles para evitar la posibilidad de que se puedan producir incidentes militares que puedan desembocar en una escalada no intencionada.

De esta forma, el diálogo estructurado podría servir para comprobar el nivel de voluntad política de cooperación, construyendo así paso a paso la voluntad de escucharse los unos a los otros, sondeando la disponibilidad para el compromiso, restituyendo la confianza mutua, pero sobre todo, encontrando nuevas formas de cooperación y de aceptación mutua, como las que se pudieron establecer paso a paso durante los difíciles tiempos de la Guerra Fría, en los que el «Decálogo de Helsinki» (DH75), aprobado por consenso en 1975, fue puesto a prueba en numerosas ocasiones, pero resistió los movimientos tectónicos del devenir geopolítico.

Estamos así, ante un impase, puesto que, si bien el DH75 sigue vigente, no recibe el apoyo político suficiente y por lo tanto no consigue volver a funcionar como plataforma de diálogo y consenso. Para ello, sería necesario que la OSCE volviera a ser el escenario de un diálogo diplomático multilateral que clarificara las divergentes interpretaciones de la realidad de actual, es decir, un nuevo consenso basado en una interpretación realista de los principios de Helsinki de 1975, para reconstruir la confianza entre Rusia y Occidente.

Esto es lo que verdaderamente ayudaría a impulsar y reforzar la legitimidad y relevancia de la OSCE y reparar el daño infligido durante los últimos años.

Por otra parte, no debemos olvidar que también es necesario hacer un esfuerzo en la conversión de las narrativas enfrentadas sobre los hechos ocurridos en 1989-1990, y que sembraron las semillas de la discordia⁸, a través del diálogo académico que se está llevando a cabo y en el que participan antiguos embajadores ante la CSCE. Es importante analizar de manera franca y transparente las razones del por qué la visión cooperativa inclusiva de 1990, se transformó en la actual dialéctica de confrontación. El objetivo de cualquier diálogo en el área OSCE, no lo olvidemos, es crear confianza y

⁸ José Luis Pontijas Calderón «El antagonismo Europa-Rusia: historia de narrativas enfrentadas»; IEEE 24 de abril 2014, disponible en <http://www.ieeee.es/contenido/noticias/2018/04/DIEEEO48-2018.html>

predictibilidad, lo que debe incluir evitar la propaganda basada en noticias falsas que incluyan una interpretación tóxica del pasado.

Tras varias iniciativas de reformas institucionales para la OSCE, que comenzaron tras la creación del «Panel de Personal Eminentes» en 2004 (diez años después de la transformación de la CSCE en la OSCE), parece que un cierto cansancio se ha instalado desde 2015. De modo que en la actualidad una cantidad sustantiva de Estados participantes, Estados Unidos fundamentalmente, prefieren mantener la organización flexible sin dotarla de la burocracia que precisaría para dotarla de su propio carácter y personalidad legal. De hecho, un estudio en 2014 reveló que no existe un enfoque uniforme entre los Estados participantes sobre cómo aplicar el status legal de la OSCE en el ordenamiento jurídico nacional, lo que priva de una base legal a las actividades de la organización sobre el terreno.

La única forma de compensar esta falta de acuerdo es desarrollando acuerdos bilaterales entre la OSCE y los Estados, lo que ya está ocurriendo. Pero además, se precisaría desarrollar acuerdos de cooperación con organizaciones internacionales que actúan en el campo de la seguridad en Europa, como la ONU, la OTAN, y la Unión Europea, optimizando el intercambio de información y creando sinergias, mutuamente positivas. Dado que muchas de las amenazas provienen del área Mediterránea, desarrollar iniciativas de cooperación con los Estados de la zona resultará sin duda también positivo.

Podemos afirmar pues, que la OSCE necesita ser creativa para mantenerse como una fuerza positiva en un ambiente de seguridad europeo menos cooperativo que en el pasado, que incluyan actividades impulsadas por las nuevas necesidades, junto a las misiones y operaciones de campo que constituyeron tradicionalmente sus «joyas de la corona».

Conclusiones

Durante la Guerra Fría, la entonces CSCE (luego OSCE) demostró que una plataforma inclusiva basada en el consenso era capaz de proporcionar la base para un diálogo constructivo capaz de crear gradualmente un nuevo clima de aceptación mutua. Desde entonces, el Decálogo de Helsinki ha sido puesto a prueba en numerosas ocasiones durante las pasadas cuatro décadas y necesita readaptarse a la nueva situación geopolítica. Desgraciadamente, no parece posible crear dentro de la OSCE el nuevo

consenso que ello requeriría, es decir, para iniciar un nuevo proceso de negociación capaz de consensuar un nuevo documento inclusivo y cooperativo (¿Helsinki 2.0?)

La crisis en Ucrania continúa siendo el principal desafío político y operativo para la OSCE, que implica definir de facto como van a ser las relaciones de Occidente con Rusia, aceptando el estatus quo impuesto por ella, o prosiguiendo con la política de sanciones hasta que la devolución de Crimea permita volver al estado anterior de relaciones. Pero por otro lado, la crisis ha supuesto un éxito relativo de la OSCE, al haber conseguido el consenso necesario para poner en marcha una operación de campo, tras años de retroceso en esta área.

Desafortunadamente, la seguridad europea es vista en la actualidad como un juego de suma cero, lo que impide desarrollar soluciones comunes en cooperación. Es aquí donde la OSCE puede desempeñar su papel fundamental y único como plataforma de comunicación que prevenga cualquier posibilidad de escalada militar. Pero para que esto fuera posible, la organización debería volver a ser el escenario de diálogo diplomático y militar multilateral franco y transparente que fue en sus orígenes. No olvidemos que la OSCE es el único foro en el que las potencias con transcendencia en la seguridad europea están representadas a nivel de igualdad, especialmente EE. UU. y Rusia.

Los actuales acuerdos bilaterales, compensan en parte esa deficiencia, pero se precisa involucrar en esos acuerdos a las principales organizaciones internacionales con presencia en el tablero europeo (OTAN, ONU y UE).

Por último y no menos importante, la OSCE necesita desarrollar nuevos enfoques creativos que permitan avanzar paso a paso hacia el futuro cooperativo. Solo así conseguirá dejar de ser esa vieja dama experimentada cuyos sabios consejos jugaron un papel fundamental en el pasado y que ahora permanece de alguna manera arrinconada.

*José Luis Pontijas Calderón**
Coronel de Artillería (DEM)
Doctor en Economía Aplicada UAH