

El futuro de la OSCE

Francisco J. Ruiz González

Capitán de Corbeta

Analista del Instituto de Estudios Estratégicos

TRANSCURRIDA la primera década del siglo XXI, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) se debate, al igual que las restantes organizaciones internacionales, acerca de su razón de ser en el cambiante panorama geopolítico de la región euroatlántica y euroasiática, caracterizado por la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa* de la Unión Europea (UE), la reciente aprobación del nuevo concepto estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el resurgimiento como gran potencia de Rusia, y la aparición de nuevas estructuras de cooperación en el espacio postsoviético, con una importancia creciente del Asia Central.

En un intento por superar la crisis endémica de la Organización, los pasados días 1 y 2 de diciembre, se ha celebrado la Cumbre de la OSCE en Astana, capital de la república centroasiática de Kazajstán, la primera exrepública soviética en ostentar su presidencia, de carácter anual y rotatorio. Esta ha sido también la primera Cumbre desarrollada a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno desde la celebrada en Estambul el año 1999, y en ella se ha logrado aprobar una declaración conjunta de los 56 Estados partícipes, algo que no ocurría nada menos que desde el año 2002. Con este indudable éxito de la presidencia kazaja se ha recuperado, al menos parcialmente, el llamado *Espíritu de Helsinki*, en alusión a la firma por 35 Jefes de Estado o de Gobierno, representantes de los dos bloques antagónicos, del Acta Final de 1975, que dio lugar al nacimiento de la entonces Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), instrumento clave en la evolución de las relaciones interestatales en el área euro-atlántica que culminaría, en 1989, con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría.

El *Acta Final de Helsinki* en 1975 fue, por tanto, el hito histórico que marca el origen de la OSCE, y sus principales innovaciones fueron dos: los valores y principios que explícitamente se recogían en el texto consensuado, y el amplio enfoque con el que se abordaba la seguridad

europea. Los valores y principios quedaron recogidos en el llamado *decalogo* que debería guiar las relaciones entre los Estados participantes, y que incluían cuestiones prioritarias para el bloque comunista, como el respeto a la integridad territorial de los Estados y a la no intervención en los asuntos internos, y cuestiones prioritarias en la agenda occidental, como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la libertad de pensamiento, conciencia, o religión.

En lo que respecta al enfoque de la seguridad, se contemplaron tres *cestas*: la político-militar, la económico-ecológica y la humana, anticipando conceptos como el *Comprehensive Approach to Security* que diversas organizaciones de seguridad y defensa están intentando implantar en la actualidad. Todo ello suscrito por naciones que se organizaban en dos bloques antagónicos, enfrentados durante décadas en una no-declarada Guerra Fría a nivel global.

En los primeros años 90, tras el estrepitoso derrumbe del bloque soviético, se produjo un cambio radical en la CSCE, conforme a la visión del «fin de la historia» que habría de seguir a la definitiva victoria de Occidente, con la democracia como sistema de gobierno y el libre mercado como sistema económico. Ese cambio se materializó en la Carta de París de 1990 y en la transformación de la Conferencia en Organización el 1 de enero de 1995, con la creación de nuevas instituciones, entre las que destacan la Secretaría General, la Oficina para los Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (conocida por las siglas ODIHR), y el Alto Comisario para las Minorías Nacionales. Una de las consecuencias de la Carta de París fue la potenciación de la *cesta* humana, con la asunción de que esas cuestiones dejaban de pertenecer al ámbito de los asuntos internos. La nueva OSCE tuvo así como objetivo principal el favorecer la transición de los antiguos Estados comunistas del Centro y Este de Europa, lo que supuso el paso de una cooperación política entre iguales a una herramienta por la que un grupo de naciones prestaban apoyo a los antiguos enemigos para la adopción de sus valores.



El siguiente hito significativo fue la Cumbre de Estambul de 1999, en la que se aprobó la Carta de Seguridad Europea que incluye una relación de los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad mundial; se declaró entonces a la OSCE como el marco de referencia para afrontarlos con la acción de sus tres dimensiones (las antiguas *cestas*), agrupadas en las nuevas misiones de campo, y se formuló 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.

Esto sucedió porque 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 UE, en la que nació la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como componente de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 supusieron para todas las instituciones euro-atlánticas, y muy especialmente para la OSCE, un nuevo desafío de readaptación.

SIGLO XXI

El nuevo escenario estratégico ha planteado un nuevo reto para la OSCE de la misma magnitud que el que siguió a la caída del Muro de Berlín, pero a diferencia de lo ocurrido al final de la Guerra Fría las tendencias de evolución de la organización han sido claramente negativas, hasta llegar a poner en peligro su propia existencia, debido a las grandes diferencias de criterio entre los actores principales de la región. Los EE.UU., muy en consonancia con su tradicional pragmatismo, han ido variando

su interés en la OSCE en función del posible beneficio que la misma les podría aportar. Así, en los años 70 fue un instrumento para la defensa de los derechos humanos en el bloque comunista, en los 80 para el control de armas y de fomento de las medidas de confianza entre naciones, y en los 90 un canal de intervención regional en los antiguos países comunistas. Sin embargo, durante la presidencia de George W. Bush (2000-2008) la OSCE se convirtió para los EE.UU., 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.

Así como para los EE.UU. la OSCE es una más de las alianzas a las que pertenece, para Rusia representa un foro primordial, al

disponer en ella de un estatus igual al del resto de potencias del área euro-atlántica. De hecho, al final de la Guerra Fría fue intención rusa el convertir a la CSCE en el centro del proceso de la decisión europeo en cuestiones de seguridad y defensa, lo que no pudo lograr dado que los occidentales prefirieron utilizar otros marcos para ello, en especial la OTAN. La posterior evolución de Rusia y de la OSCE ha hecho aumentar la desconfianza de ese país hacia la organización. La Rusia de Yeltsin (1992-2000), sumida en una profunda crisis, no podía ofrecer ninguna resistencia a los cambios contrarios a su interés nacional. Sin embargo, las políticas de firmeza de Putin (2000-2008) han motivado que la influencia rusa se deje sentir de nuevo a una escala global. En lo que respecta a la OSCE, el resurgimiento ruso se plasma en una creciente

La Organización pretende ser una comunidad de seguridad euroatlántica y euroasiática libre y democrática

crítica a que la organización se focalice en la dimensión humana, y por ello ha formulado múltiples propuestas para retomar el espíritu de *seguridad cooperativa* con que se creó en 1975.

En lo referente a la Unión Europea, tal y como se estableció en la *Estrategia de Seguridad Europea* de 2003, una de las prioridades de la UE es promover la estabilidad de su *vecindario*, para lo que la OSCE puede representar una herramienta especialmente útil. Actualmente, la UE 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, de modo que debería implicarse mucho más en el proceso de transformación de la entidad. Por supuesto, la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa, que incluye una importante potenciación de la ya "Política Común de Exteriores y Seguridad" (PCSD), es un factor clave para que la UE gane relevancia a nivel global y actúe conforme a su potencial; en el caso de la OSCE, la Unión aporta nada menos que dos tercios de su presupuesto, pero no ha acertado hasta la fecha a convertir ese hecho en influencia política.

CUMBRE DE ASTANA

En Astana se logró aprobar una declaración conjunta de los 56 Estados participantes, algo que no sucedía desde 2002. La llamada *Declaración conmemorativa de Astana: hacia una comunidad de la seguridad* sólo se logró consensuar tras arduas negociaciones. El principal motivo de que no se llegase a un acuerdo en la redacción final hasta el día después de que los Jefes de Estado y de Gobierno abandonaran Kazajstán, fue la insistencia de los Estados Unidos en incluir una referencia explícita al apoyo a la integridad territorial de Georgia, algo a lo que Rusia se oponía frontalmente.

El texto resume las líneas básicas de actuación de la OSCE en el futuro inmediato, en su búsqueda de una comunidad de seguridad euroatlántica y euroasiática libre, democrática e indivisible, que abarque de Vancouver a Vladivostok, enraizada en principios y objetivos comunes, con el triple enfoque de la seguridad contemplado por la organización desde sus inicios. Todo ello bajo el paraguas legal de la Carta de las Naciones y los principales documentos de la OSCE. Destaca también la afirmación de que la seguridad de cada Estado participe está inseparablemente unida a la del resto, que todos tienen derecho a elegir los tratados y alianzas que suscriben, y que dentro de la OSCE nadie puede tener preeminencia para mantener la paz y seguridad, ni considerar una parte de la OSCE su esfera de influencia. Al ser la OSCE organización regional de seguridad con un enfoque más global y un mayor número de miembros, continúa proporcionando un foro único, en especial en lo referido al establecimiento de medidas efectivas de confianza y construcción de la seguridad mutua.

Se constata igualmente la pervivencia de amenazas y retos en la región, como el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración ilegal, la proliferación de armas de destrucción masiva, las ciberamenazas y los tráfico ilícitos, que obligan a superar la actual falta de confianza. En particular, se deben incrementar los esfuerzos para resolver, de un modo pacífico y negociado, los *conflictos congelados* aún existentes en el área (República Turca del Norte de Chipre, Transdníester en Moldavia, Abjasia y Osetia del Sur en Georgia, Nagorno-Karabaj en Azerbaiyán), previniendo la aparición de nuevas crisis y comprometiéndose a no usar la fuerza, o amenazar con su uso.

Se da también la bienvenida a las iniciativas que tengan por objetivo fortalecer la seguridad europea, como la propuesta rusa de un nuevo tratado de seguridad paneuropeo que se discute desde 2009 en el marco del *Proceso de Corfú* de la OSCE, que conduzcan a una región euroatlántica y euroasiática unida, libre de líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia y zonas con distintos niveles de seguridad. Por último, se menciona que la responsabilidad primaria de la organización es la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, asuntos que en ningún caso pertenecen al exclusivo ámbito interno de los países implicados, en una reivindicación explícita del papel de la «dimensión humana».

La postura de los actores clave del espacio euroatlántico y euroasiático, esto es, los Estados Unidos, la Federación Rusa, y la Unión Europea, es fundamental a la hora de evaluar el posible futuro de la OSCE. Por ello, es interesante destacar los principales aspectos de los discursos de sus representantes en la Cumbre de Astana. Los EE.UU. estuvieron representados por su Secretaria de Estado, Hillary R. Clinton, que mencionó en su discurso que aunque el *Acta Final de Helsinki* consagra el respeto a la integridad territorial, la autodeterminación, y las relaciones pacíficas entre Estados, no se puede olvidar el revolucionario concepto de que la verdadera seguridad requiere democracia, derechos humanos, y libertades fundamentales para los individuos.

Entre los objetivos de los EE.UU. están el incrementar el papel de la OSCE en Afganistán, ya que la inestabilidad de ese país pone en peligro no sólo al Asia Central, sino a toda la región; el fortalecer el papel de la OSCE en la prevención de conflictos (con una referencia específica a Georgia, cuya integridad territorial los EEUU apoyan), expandiendo las medidas de confianza mutua (conocidas por CSBM, *Confidence Security Building Measures*) del Documento de Viena de 1999; y el abordar la falta de cumplimiento pleno de los compromisos sobre el respeto de los

derechos humanos y de las libertades fundamentales, logrando procesos electorales libres y justos.

La Federación Rusa por su Presiden-

te, Dimitri Medvedev, que destacó en su discurso el compromiso de Rusia con los principios del *Acta Final de Helsinki*, reflejado en la propuesta de un nuevo tratado legalmente vinculante sobre la seguridad europea que garantizaría una seguridad indivisible para toda la región, objetivo ambicioso pero que se alcanzará tarde o temprano, y en renovar el citado Documento de Viena de 1999 y romper el punto muerto en que se encuentra la cuestión del régimen de control de armas convencionales. Rusia también busca que la OSCE afronte las amenazas transnacionales y coopere en la respuesta a catástrofes de origen natu-

La OSCE sigue siendo un foro imprescindible para el establecimiento de medidas de confianza



Carllyn Drake/OSCE

ral o provocadas por el hombre; que se establezcan principios comunes para la resolución de conflictos, aplicables en todas las situaciones de crisis y que incluyan el no recurso a la fuerza, calificando de inaceptable el ataque georgiano de agosto de 2008. Para ello, recalcó la validez del concepto de *Plataforma de Seguridad Cooperativa* de la OSCE de 1999, como marco de colaboración entre la OTAN, la UE, el Consejo de Europa, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).

Como representante de la Unión Europea fue el presidente permanente del Consejo Europeo, Herman V. Rompuy, que destacó en su discurso que la OSCE sigue siendo uno de los pilares de la seguridad, con su enfoque global de las tres *dimensiones* y su extensión geográfica única. Por ello, la Cumbre de Astana representa la oportunidad para los Estados participantes de establecer la visión futura de la OSCE, en lo que juega un papel esencial el ya mencionado *Proceso de Corfú*.

La prioridad para la UE es que la OSCE se ocupe de los conflictos regionales, tanto los pendientes de resolución como los que pudieran surgir en el futuro, fortaleciendo sus capacidades de gestión de crisis, para pasar del concepto de *alerta previa* al de *acción previa*. Continúa así el compromiso de la UE en la resolución pacífica de los *conflictos congelados*, con propuestas para la reanudación del proceso de paz en el Transdniester, la reiteración de que el conflicto de Nagorno-Karabaj sólo se puede resolver por medios pacíficos, de acuerdo con los principios establecidos por el *Grupo de Minsk*, y la restauración de la presencia de la OSCE en Georgia, con un respaldo pleno a la soberanía e integridad territorial de ese país.

Otros tres asuntos de interés mencionados fueron la necesidad de fortalecer y modernizar el régimen de control de armas en Europa, la preocupación ante el incumplimiento de las normas de la *dimensión humana* (ya que cada vez es más obvio que no hay seguridad sin libertad), y la necesidad de intensificar la colaboración ante las tantas veces citadas amenazas transnacionales.

Finalmente, destacó el hecho de que la visión de una comunidad euroatlántica y euroasiática de seguridad donde el uso de la fuerza sea impensable y los intereses comunes prevalezcan, siendo un objetivo ambicioso, no es imposible como lo demuestra el éxito histórico de la propia Unión Europea.

Como conclusión, frente a las muchas voces que cuestionan la utilidad práctica de la OSCE e incluso su viabilidad futura, cabe considerar que esta organización tiene aún un importante papel que jugar, sobre todo por dos razones: el ser la única institución de seguridad con alcance regional, al reunir a las 56 naciones que abarcan geográficamente de Vancouver a Vladivostok, y el tener un mandato y estructura que le permite abordar un amplio rango de cuestiones, como las político-militares, las económicas y las humanas, respondiendo al concepto de *enfoque global* de las cuestiones de seguridad y defensa.

En este momento en el que la administración Obama ha adoptado un enfoque más multilateral en sus relaciones internacionales, en el que Rusia está realizando múltiples propuestas para redefinir la arquitectura de seguridad europea, y en el que la UE está creciendo como actor único en el ámbito de su Política Exterior y de Seguridad Común, la OSCE podría ser el marco en el que se discutieran estas cuestiones.