



95/2022

31 de octubre de 2022

Rodrigo de la Torre Muñoz *

La OSCE, Rusia y Ucrania: una organización desbordada por un conflicto inabarcable

La OSCE, Rusia y Ucrania: una organización desbordada por un conflicto inabarcable

Resumen:

Desde 2014, la OSCE ha estado llevando a cabo una Misión Especial de Monitorización en Ucrania para poder alcanzar una solución al conflicto entre Kiev y Moscú. Su extensa labor de diplomacia pública de seguridad y sus capacidades para la creación de convergencias internacionales han construido a su alrededor una serie de expectativas que la organización no ha podido cumplir o no ha logrado desarrollar por completo. Los intereses subjetivos de otros actores internacionales y la rápida escalada del conflicto han hecho que la imagen de la OSCE se haya visto dañada de cara a la opinión pública y política internacionales, pero la organización ha demostrado que, a pesar de las limitaciones externas que la bloquean, es capaz de crear foros e iniciativas de confianza.

Palabras clave:

OSCE, Rusia, Ucrania, Dombás, seguridad europea.

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

OSCE, Russia and Ukraine: An organisation overwhelmed by an intractable conflict

Abstract:

Since 2014, the OSCE has been conducting a Special Monitoring Mission in Ukraine to build a solution to the conflict between Kiev and Moscow. Its extensive public security diplomacy labour and its international convergence-building capacities have built around it a set of expectations that the organization has failed to achieve or fully develop. The subjective interests of other international actors and the rapid escalation of the conflict have meant that the OSCE's image has been damaged in international public opinion and politics. However, the organization has shown that, despite external constraints blocking it, it can develop trusted debate forums and initiatives.

Keywords:

OSCE, Russia, Ukraine, Donbass, European security, détente

Cómo citar este documento:

DE LA TORRE MUÑOZ, Rodrigo. *La OSCE, Rusia y Ucrania: Una organización desbordada por un conflicto inabarcable*. Documento de Opinión IEEE 95/2022.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO95_2022_RODTOR_Rusia.pdf
y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) surgió del proceso lógico de institucionalización de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Se concibió como un proyecto de distensión paneuropeo sobre la base de una serie de convenios y cumbres que tuvieron lugar entre 1992 y 1997. Sus experiencias de éxito vinieron de la supervisión y tutela de los procesos de transición de los países comunistas del Este de Europa, por lo que ha estado ligada tradicionalmente al mantenimiento de la seguridad en el espacio postsoviético.

Sus tres dimensiones —político-militar, económica y humana— la convierten en una organización internacional muy flexible e inclusiva con capacidad de crear diálogos y puntos de encuentro mediante foros de negociación multilateral *ad hoc*. Estas características han hecho que la OSCE tenga un papel importante en los conflictos del espacio postsoviético, especialmente en el caso ruso-ucraniano. Sin embargo, las acciones ajenas de los Estados involucrados en el conflicto y la rápida escalada de los sucesos han hecho que en muchas ocasiones su papel se viese reducido de cara a la opinión pública internacional.

El presente trabajo parte de la hipótesis de que la OSCE tiene un destacado papel en la resolución del conflicto ruso-ucraniano, pero que actualmente se ha visto limitado debido a la invasión de Ucrania por Rusia que comenzó en febrero de 2022. Mediante el análisis de varias aportaciones académicas y divulgativas especializadas y de la consulta a varios documentos oficiales digitalizados de la OSCE, este trabajo se propone comprender la situación de la organización respecto al conflicto enormemente complicado entre Rusia y Ucrania.

En primer lugar, se han incluido unas breves reflexiones teóricas sobre la forma en la que este estudio comprende la OSCE y su papel en la crisis ucraniana. En segundo lugar, se han analizado sus acciones respecto al marco anterior a partir del año 2014 y del inicio de su Misión Especial de Monitorización. Consecuentemente, se ha hecho una exploración cuantitativa sobre la gestión de la OSCE en 2022, desde que publicó los datos anuales de 2021 hasta el repliegue de la Misión. Por último, en cuarto lugar, se han añadido unas conclusiones sobre todo el estudio.

Un acercamiento a la OSCE y su relación con el conflicto entre Kiev y Moscú a través de los estudios críticos de seguridad

El servicio cooperativo de la OSCE la convierte en un sujeto y un actor internacional que actúa a través de mecánicas transnacionales muy complejas. Esto se debe al elevado número de miembros que acoge —lo cual redundaría en la vasta amplitud geográfica que abarca—, y a su carácter político y procesual. Por tanto, a pesar de su dilatado rango de acción regional y de su elevado potencial para la creación de oportunidades de convergencia internacional, sus competencias son limitadas y desde perspectivas cortoplacistas no están a la altura de sus capacidades¹.

Si la OSCE, para ofrecer soluciones a conflictos o tensiones poliédricos, cumple sus funciones tanto desde un prisma cooperativo como uno político-militar, este trabajo encuentra lógico que su marco teórico siga la estela de los estudios críticos sobre seguridad. Esta vertiente, que surgió en los años noventa para superar los límites del realismo, se caracteriza por componerse de un amplio abanico de propuestas y de autores que comparten un mismo rasgo distintivo: la susceptibilidad en torno a la figura del Estado como principal actor y sujeto de las relaciones internacionales y, por lo tanto, de las cuestiones relacionadas con la seguridad².

Consecuentemente, lejos de querer aportar un trabajo enmarcado en las líneas teóricas del realismo estructural³, en estas páginas se propone un acercamiento a la perspectiva de la OSCE, respecto al conflicto de Rusia y Ucrania, a partir del constructivismo internacional y del constructivismo crítico de los estudios de seguridad. Ambas corrientes enfatizan el papel de los procesos sociohistóricos y de la ingente cantidad de vulnerabilidades que la sociedad internacional experimenta en la actualidad⁴. Para cubrir la comprensión de fenómenos tan rápidos y globales, abogan por una apertura y una profundización de los campos de atención de la seguridad, al igual que utilizan argumentos que reconocen la enorme carga subjetiva de los intereses de los actores internacionales⁵.

¹ DÍEZ DE VELASCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*, 14th ed. Tecnos, Madrid, 2006, p. 696.

² PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos. «Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos», *Teorías de las relaciones internacionales*. Del Arrenal Moyúa, Celestino y Sanahuja Perales, José Antonio (eds.), Tecnos, Madrid, 2015, pp. 315-328.

³ WALTZ, Kenneth N. *Teoría de la política internacional*. Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires (1988), 1979.

⁴ ONUF, Nicholas G. *Making sense, making worlds. Constructivism in social theory and international relations*. Routledge, Abingdon, 2013, pp. 180-181.

⁵ BUZAN, Barry y HANSEN, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, Nueva York, 2009, pp. 198-199.

Sin embargo, debido a la deriva metodológica que ha adoptado el conflicto entre Rusia y Ucrania en los últimos meses, no se puede pasar por alto el cambio sustancial que supone analizar un conflicto prolongado e híbrido que ha adquirido rasgos de convencional entre dos Estados. Ante esto, los estudios críticos y constructivistas sobre seguridad internacional no rechazan por completo la figura de los Estados y las potencias, sino que analizan sus comportamientos desde perspectivas más sociológicas y atentas a los códigos de conducta que se basan en las representaciones, expectativas y mentalidades de los actores internacionales⁶.

Asimismo, es necesario enfatizar el hecho de que el propio objeto de análisis —un estudio de la perspectiva y acción de una organización internacional sobre uno de los conflictos más heterogéneos y múltiples de la contemporaneidad— demanda por sí mismo este tipo de enfoques teóricos globales.

Por otro lado, la importancia que el presente otorga a la cuestión principal de este estudio, debido a la invasión rusa, ha hecho que se diferencie entre dos métodos de trabajo que se corresponden con los apartados tres —donde se ha llevado a cabo un análisis cualitativo—, y cuatro —donde se ha optado más por un acercamiento cuantitativo debido al estado actual de la situación—.

La OSCE y el conflicto entre Rusia y Ucrania a partir de 2014

El conflicto entre Rusia y Ucrania es uno de los más profundos en términos históricos y sociológicos que hay en una zona del mundo en la que la tensión y la competencia entre grandes potencias es estructural. Esto quiere decir que la incertidumbre y las tensiones que resquebrajan la seguridad de la región son de larga duración⁷.

Según Javier Morales, investigador y profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, el conflicto ruso-ucraniano es un ejemplo paradigmático de conflicto líquido, o híbrido, en el cual hay multiplicidad de actores y métodos de competencia. Morales concluye que la solución de esta cuestión irremediabilmente tiene que surgir de las grandes potencias —por lo que reconoce el

⁶ *Ibidem*, p. 195.

⁷ TOVAR RUIZ, Juan. *La política internacional de las grandes potencias*. Síntesis, Madrid, 2021, p. 213.

fuerte componente ideológico que sufre la cuestión—, pero también que dicha resolución supera con creces sus capacidades de actuación⁸.

Asimismo, los procesos sociales e históricos de la identidad rusa han demostrado su escepticismo ante las estructuras institucionales occidentales. El nacionalismo étnico, basado en criterios alternos de la identidad, y la necesidad de protección histórica-cultural que Rusia ha practicado respecto a Ucrania desde 2014 son dos ejemplos de dinámicas psicológicas que precisamente los Estados, por sí solos, no pueden ni controlar ni resolver.

A esto habría que sumar que estas percepciones se mantendrían en las organizaciones internacionales de seguridad que están también incardinadas en el conflicto. Las organizaciones aumentan el número de actores internacionales directamente afectados y, por lo tanto, se contaminan de la desconfianza que existe en los niveles interestatales. De esta forma, la desconfianza de Rusia respecto a Estados Unidos y la Unión Europea (UE) se traduce en un escepticismo severo hacia la OTAN⁹. Sin embargo, estas expectativas se atenúan en el caso de la OSCE.

La perspectiva rusa de esta organización ha variado desde la década de los años 90 del siglo XX hasta la actualidad. No obstante, aunque Rusia haya cambiado su actitud ante la OSCE —interpretándola a principios de siglo como un foro político e intermediario entre la UE y ella en asuntos de seguridad¹⁰, y como una estructura de jerarquía occidental más en la actualidad¹¹—, esta organización es la que menos desconfianzas despierta. De esta forma, a diferencia de lo que puedan opinar algunos autores¹², la OSCE supone un importante foco de atención y utilidad para resolver el conflicto.

Por lo tanto —lejos de querer reducir este aspecto al tradicional choque de intereses de los Estados con vulnerabilidades y flaquezas en el espacio postsoviético—, este trabajo diagnostica que la dificultad para comprender este conflicto se debe también al aumento de actores involucrados y, por ende, al aumento de esquemas y percepciones mentales muy diferenciadas. Además, la múltiple dificultad para concretar adecuadamente la

⁸ MORALES HERNÁNDEZ, Javier. «Rusia y Europa entre la confrontación y la cooperación. El rearme ante el conflicto en Ucrania: escenarios de futuro», *Anuario Ceipaz*, n.º 7. 2014, pp. 99-112.

⁹ FARALDO JARRILLO, J. M. *El nacionalismo ruso moderno*. Báltica Ensayo, Madrid, 2020, pp. 87-96.

¹⁰ DE LA TORRE, Servando. *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Misiones y dimensiones de la OSCE*. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2006, p. 172.

¹¹ RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J. *La arquitectura de seguridad europea: un sistema imperfecto e inacabado*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, p. 246.

¹² TAIBO ARIAS, Carlos. *Rusia frente a Ucrania. Imperios, pueblos, energía*, 6.ª ed. Catarata, Madrid, 2022, p. 146.

cuestión ha provocado dinámicas tan heterogéneas y variables, tan dispares que ni siquiera los propios actores involucrados son capaces de dominarlas.

Ante esta situación tan aparentemente irracional, la OSCE surgió en 2014 como un polo de confianza en el cual se posaron expectativas internacionales muy altas por su condición flexible. Hasta ese mismo año, la capacidad de las organizaciones internacionales de seguridad para resolver conflictos de manera cooperativa no había sido prácticamente tenida en cuenta debido a las experiencias de la OTAN en los Balcanes. Además, el caso de la OSCE fue el único que ante lo sucedido en Ucrania tomaba conciencia de sí misma como un actor que, además de trabajar sobre su base jurídica y político-militar, creaba nuevas dinámicas que sí promovían la resolución pacífica y coordinada del conflicto¹³.

Sus amplias mecánicas y sus capacidades de organización de foros, debates y convergencias fueron las variables que construyeron el optimismo que la presidencia suiza de la organización aprovechó para emprender la Misión Especial de Monitorización. En la Decisión 1117 —promulgada el 21 de marzo de 2014, después de la invasión rusa de la península de Crimea— del Consejo Permanente de la organización se aprobó que esta operación debía tener como objetivo distender las tensiones y perseguir la estabilidad y la seguridad de Ucrania mediante los postulados y los métodos de la OSCE. Concretamente, la organización se comprometía a recopilar información sobre vulneraciones violentas del espacio ucraniano (violaciones del alto el fuego, de restricciones de movilidad, etc.) y a divulgarla diariamente —practicando un ejercicio de diplomacia pública de la seguridad—, a comprometerse con la defensa de las libertades fundamentales y los derechos humanos de las minorías nacionales y a crear líneas de contacto con todos los cuerpos de autoridad ucranianos para incentivar el diálogo¹⁴.

No obstante, si tenemos en cuenta que fue la Administración ucraniana del gobierno provisional posterior a los eventos del Euromaidán la que confió a la OSCE la Misión Especial de Monitorización, existía durante estos años una paradoja en la práctica de las políticas de seguridad europeas. Como diagnosticó la politóloga Andrea Gawrich, si en 2014 la imagen de la OSCE estaba considerablemente erosionada, ¿por qué aun así se le confió la tarea particular de emprender dicha misión? Según esta autora, esto se debió

¹³ DOUHAN, Alan F. «International Organizations and settlement of the conflict in Ukraine», *ZaōRV*, 75. Pp. 196-198.

¹⁴ Diario del Consejo Permanente de la OSCE n.º 991: Decisión n.º 1117. Despliegue de una Misión Especial de Observación en Ucrania. 21 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/117450.pdf> [consulta: el 28 de mayo de 2022].

a la importancia que tenía la OSCE como un foro multilateral que, si no había demostrado tener experiencia resolviendo conflictos en poco tiempo, sí había tenido experiencia controlándolos y apaciguándolos, como hizo con las transiciones de los países comunistas que se encontraban al otro lado del telón de acero¹⁵.

Por lo tanto, lo que se esperaba de la OSCE en 2014 era que resolviese o moderase el conflicto entre Rusia, Ucrania y los territorios de la región del Dombás (Donetsk y Luhansk), de la forma más lenta y controlada posible para no causar más desequilibrios internacionales de los que había provocado ya la invasión de la península de Crimea. En última instancia, se confiaba en que la solución por parte de la OSCE supusiese un proceso de distensión y de arreglo pacífico de controversias a través del cual Ucrania y Rusia pudiesen llegar a acuerdos para establecer unos márgenes y límites claros de la seguridad de cada uno.

La sociedad internacional reconoció el pragmatismo de la OSCE al confiar en sus capacidades para promover la distensión, pero la Misión Especial de Monitorización solamente podía promulgar resultados políticos, no jurídicamente vinculantes¹⁶. Esta limitación se intentó resolver cuando la excanciller alemana, Angela Merkel, y el expresidente de Francia, François Hollande, se implicaron como garantes de los Acuerdos de Minsk I, los cuales fueron organizados por la OSCE.

Sin embargo, los Acuerdos de Minsk I, que establecían un alto el fuego generalizado, fueron efímeros y la organización tuvo que replegarse y reorganizar nuevas propuestas más ambiciosas para promover los Acuerdos de Minsk II en febrero de 2015. Estos últimos fueron más exigentes por incluir más medidas de cese, control y apaciguamiento del conflicto como un alto el fuego concretado para el día 15 de febrero de ese año, una zona desmilitarizada entre el ejército nacional ucraniano y las guerrillas prorrusas, el repliegue de armas pesadas de ambos bandos, la desintegración de las guerrillas y los grupos paramilitares ilegales, la entrega de prisioneros entre ambos bandos, la organización de elecciones democráticas en las zonas en disputa de Donetsk y Luhansk

¹⁵ GAWRICH, Andrea. «Emerging the Shadows. the Ukrainian-Russian Crisis and the OSCE's Contribution to the European Security Architecture», *Die Friedens-Warte*, 89, n.ºs 1-2, pp. 61-64.

¹⁶ DÍAZ GALÁN, Elena C. «El papel de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en la crisis de Ucrania: referencia a la Misión Especial de Observación». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 38, p. 19. <http://www.reei.org/index.php/revista/num38/notas/papel-organizacion-para-seguridad-cooperacion-europa-osce-tesis-ucrania-referencia-mision-especial-observacion>

y una reforma constitucional que les otorgase una condición autónoma, pero no independiente del gobierno central de Kiev.

Aunque los Acuerdos de Minsk II se llevaron a cabo gracias al impulso de algunos de los Estados parte¹⁷ de la OSCE (Francia, Alemania y Estados Unidos), fueron controvertidos para Rusia y para las autoridades soberanas ucranianas. No solo había desencuentros en los tiempos con los que se tenían que llevar a cabo las medidas de lo acordado, sino también en su propia naturaleza porque Ucrania reconocía la reforma constitucional como una claudicación ante las organizaciones paramilitares prorrusas. Por otro lado, Estados Unidos y el Reino Unido no se comprometieron a dejar de vender material militar a Kiev si el conflicto no se distendía¹⁸.

Para la OSCE, los Acuerdos de Minsk suponían el foro de convergencia necesario para resolver el conflicto ruso-ucraniano. No obstante, no podía impedir, debido a su limitación política, que surgiesen paralelamente fuerzas multilaterales, o individuales, ajenas a ella —tanto en un plano local ucraniano como a nivel internacional—, que bloqueasen la toma de decisiones que conllevaban el cumplimiento de los Acuerdos. Esto no solo era debido a los múltiples intereses encontrados, sino también a la complejidad que suponía la organización entre instituciones gubernamentales ucranianas y rusas para coordinar las soluciones y decisiones con los grupos paramilitares, las milicias, la OSCE y los demás Estados que estaban involucrados en los Acuerdos. Eran dinámicas que, aunque la OSCE era consciente de ellas y del papel subjetivo que tenían respecto al conflicto, la organización no podía controlar por sí sola.

Este enfoque comprende la enorme dificultad que supone establecer acuerdos en foros donde la confianza internacional brilla por su ausencia. La OSCE, como toda organización internacional, tiene las capacidades y competencias que los Estados parte quieran entregarle y esto marca el límite de su rango de acción. No obstante, la desconfianza internacional se ha construido y se ha polarizado de una forma ajena a la OSCE debido al mayor peso que tienen otros actores en la representación de las posturas de todas las partes del conflicto, como la OTAN y la UE. Ante esto, el analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) José Luis Pontijas propuso en un

¹⁷ Los Estados que pertenecen a la OSCE no pueden considerarse Estados miembros porque no han firmado un único tratado internacional y fundacional que reúna toda la base jurídica de la organización. En su lugar, el régimen jurídico de la OSCE se compone de varios tratados y cumbres internacionales.

¹⁸ PASCUAL DE LA PARTE, Francisco. *El imperio que regresa. La guerra de Ucrania 2014-2017: origen, desarrollo, entorno internacional y consecuencias*. Ediciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2017, pp. 166-167 y pp. 172-173.

artículo de opinión una perspectiva interesante a esta situación. Debido al gran peso que demostraban tener las organizaciones internacionales en el conflicto ruso-ucraniano, Pontijas sugería un diálogo estructurado entre ellas (incluyendo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa), los Estados directamente involucrados y las distintas facciones que a nivel local o regional caracterizaban el aspecto híbrido del conflicto¹⁹.

Acercamientos como este son muy interesantes porque ofrecen una aproximación multilateral y transnacional del conflicto ruso-ucraniano. Asimismo, reconocen el elevado peso que tienen las organizaciones internacionales de seguridad como actores capaces de crear un amplio diálogo estructurado y, simultáneamente, ser partícipes de él. Sin embargo, esto conlleva un grado de integración que ninguna de las organizaciones internacionales involucradas en la cuestión ruso-ucraniana tiene (salvo el dispositivo particular de seguridad colectiva de la OTAN y el de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva). Esta flexibilidad de la OSCE, que no necesitaba de una mayor profundización en su integración, era lo que le daba mayores capacidades para resolver el conflicto.

Sin embargo —en pro de seguir reivindicando el papel de la OSCE para una resolución constructiva y no simplemente coyuntural del conflicto ruso-ucraniano—, los Acuerdos de Minsk supusieron una solución que, aunque efímera, era realmente pragmática por ser una vía de adecuación positiva a la complejidad de la situación. Asimismo, tenían más potencial que los diálogos interestatales que la administración Trump emprendió casi unilateralmente con Putin para apaciguar la cuestión porque no eran excluyentes. Este tipo de medidas, entre las que se encuentran también los simples acuerdos económico-comerciales entre la UE y Rusia —los cuales no incluyen garantías de políticas de seguridad para ninguna de las partes— son ejemplos de las fuerzas que la OSCE no puede abarcar y que dificultan su rango de acción a la hora de promover la distensión del conflicto, aspecto que realmente se le ha asignado casi con totalidad a ella y a las expectativas ambivalentes que había respecto a sus auténticas capacidades.

¹⁹ PONTIJAS CALDERÓN, J. L. *La OSCE, la gran dama olvidada de la seguridad europea*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 8 de mayo de 2018, pp. 9-11. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO54-2018_OSCE_JLPC.pdf

La gestión de la OSCE en 2022

El 4 de febrero de 2022, la OSCE publicó los datos recopilados durante 2021 sobre el control civil y militar de su Misión Especial de Monitorización en Ucrania. Además, los resultados se comparaban con los mismos datos recogidos hasta el año 2016. Lo más destacado era el considerable descenso de las violaciones del alto el fuego en 2021 en comparación a los anteriores a lo largo de la frontera entre la Ucrania soberana y las repúblicas independientes de Luhansk y Donetsk.

En 2021, la OSCE contó 93.902 violaciones del alto el fuego y la mayoría de ellas tuvieron lugar en las últimas semanas del año. Sin embargo, lo más destacable de estos datos es que son los más bajos del último lustro. Teniendo en cuenta que fue en 2017 cuando más violaciones del alto el fuego hubo (401.336 en total), los datos de la organización reflejan una relajación del conflicto paulatina y notable a partir de entonces, siendo el paso del año 2019 al 2020 el intervalo más significativo porque se pasó de 299.633 a 134.767 respectivamente (una reducción casi del 45 %).

Esto también refleja un descenso considerable, en el mismo período de años, de las bajas civiles, las cuales la OSCE las clasifica entre heridos y fallecidos. En 2021, el número total de esta cifra fue de 91, diferenciándose notablemente de las 486 registradas en el año 2017.

A priori, estos datos podían arrojar algo de optimismo a nuestro análisis sobre la organización ante el conflicto prolongado ucraniano, pero estos mismos datos también reflejan una tendencia al alza de todas las variables durante los meses de noviembre y diciembre de 2021. El pico más alto de violaciones del alto el fuego en la zona fronteriza entre Ucrania y Donetsk y Luhansk fueron 5.100, aproximadamente, durante la segunda semana de noviembre y este número casi se volvió a alcanzar con los 5.000 casos de la semana del 6 al 13 de diciembre. Otro dato que refleja también el aumento de las tensiones es el incremento de las restricciones al libre movimiento de personas. La OSCE registró entre 120 y 125 bloqueos fronterizos, de nuevo, en los meses de noviembre y diciembre respectivamente, habiendo tenido lugar en todo el año 2021 un total de 851²⁰.

²⁰ OSCE. «2021 Trends and observations», *Special Monitoring Mission to Ukraine* (SMM a partir de ahora), 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/51> [consulta: el 27 de mayo de 2022].

No obstante, estos datos contrastan notablemente con los que la OSCE recopiló horas antes del inicio de la invasión rusa de Ucrania. El 23 de febrero se recopilaron un total de 1.710 violaciones del alto el fuego en Donetsk y Luhansk, superando notablemente la media diaria del año 2021. El detalle con el que la OSCE adquiere esta serie de datos es sinónimo de una enorme capacidad organizativa ya que, al ser la Misión Especial de Monitorización una tarea que se lleva a cabo mediante el equipo de conexiones que tiene la organización por tierra y aire, podemos conocer incluso los puntos más conflictivos de estos momentos previos al ataque directo ruso. Según la organización, estos lugares se encontraban en torno a las poblaciones de Kadiivka, Stanystsia Luhanska (Luhansk), Svitlodarks (Ucrania soberana) y Horlivka (Donetsk).

También recopilaron el hecho de que durante ese día limitaran el paso a delegaciones de la Misión en *checkpoints* cerca de Maynivka, Novoazovsk e Izvaryne, las cuales son poblaciones que se encuentran tanto en territorio de la Ucrania soberana como de las regiones independientes de Donetsk y Luhansk²¹. Estos datos reflejan que, en los momentos de máxima tensión previos a la invasión, la organización tenía sus capacidades de observación, de análisis y, por ende, de recopilación limitadas.

En los momentos inmediatamente posteriores al inicio de la invasión, la OSCE definió el estado de la seguridad ucraniana como «agudamente deteriorado» debido al incremento exponencial de ataques registrados en la frontera y en la parte soberana de Ucrania, los cuales estaban siendo llevados a cabo por armamento pesado²².

El mismo día 24 de febrero de 2022, cuando comenzaron los ataques directos rusos, la OSCE —por orden de la secretaria general, Helga María Schmid— aprobó la evacuación de todos sus miembros desplegados en misiones internacionales en suelo ucraniano con intención de retirarse en cuestión de semanas de Ucrania. El día 26, los equipos de vigilancia y los sistemas de cámaras de la organización se desconectaron. Finalmente, la OSCE publicó su último informe diario sobre la Misión Especial de Monitorización en Ucrania el 7 de marzo de 2022. En este comunicado la organización clarificó que se logró la evacuación del personal internacional a pesar de las dificultades del combate, aunque

²¹ OSCE. Daily Report 42/2022, SMM, 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.osce.org/files/2022-02-23%20Daily%20Report_ENG.pdf?itok=57816 [consulta: el 27 de mayo de 2022].

²² OSCE spot report. «Significant deterioration in the security situation in Ukraine», SMM. 25 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/512989> [consulta: el 27 de mayo de 2022].

algunos lo hicieron a través de Moldavia, Rumanía y Rusia. Sin embargo, los miembros ucranianos de la misión fueron recolocados con la ayuda del gobierno de Kiev²³.

En las últimas líneas, el informe destaca el hecho de que la OSCE no descartaba volver a desplegarse en Ucrania, pero el 31 de marzo de 2022, Schmid y Zbigniew Rau — presidente temporal de la organización— anunciaron que no se había llegado a un consenso dentro del Consejo Permanente para prorrogar la misión. Finalmente, el 28 de abril se anunció que la OSCE comenzaría a cerrar los últimos detalles de la Misión Especial de Monitorización en Ucrania²⁴.

Estos últimos datos sobre la OSCE y la cuestión entre Rusia y Ucrania revelan no tanto una incapacidad de la organización para detener el conflicto, como un desbordamiento de sus facultades para poder frenar la rápida escalada que experimentó. Incluso a pesar del incremento de las tensiones, la organización fue capaz de monitorizar y de informar diariamente de lo sucedido en Ucrania, pero fue incapaz de establecer mecanismos y dinámicas de diálogo entre las partes debido a lo anteriormente mencionado sobre la rápida escalada.

Conclusiones

La compleja internacionalización del conflicto entre Rusia y Ucrania ha hecho que cualquier análisis sobre la cuestión no pueda pasar por alto el elevado peso de las organizaciones internacionales de seguridad. Las aproximaciones constructivas reconocen el alto grado de imbricación de cada una de ellas y la subjetividad con la que construyen también sus propios intereses y objetivos respecto al conflicto. Sin embargo, el constructivismo crítico apuesta más por reivindicar la OSCE como la principal organización capaz de resolver lo menos negativamente posible la cuestión.

La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa se concibió como un subsistema de seguridad internacional europeo que fuese capaz de prevenir conflictos y de solucionarlos mediante foros multilaterales y el desarrollo de convergencias realistas.

²³ OSCE. Daily Report 54/2022, SMM. 7 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/513424> [consulta: el 27 de mayo de 2022].

²⁴ «OSCE press: Chairman-in-Office and Secretary General announce upcoming closure of Special Monitoring Mission to Ukraine». 28 de abril de 2022, Disponible en: <https://www.osce.org/chairmanship/516933> [consulta: el 27 de mayo de 2022].

En ese sentido, no es de extrañar que sea el organismo que menos recelos haya despertado históricamente en la conciencia de seguridad rusa.

Desde 2014, la OSCE ha llevado a cabo una Misión Especial de Monitorización en Ucrania, la cual fue demandada por las propias autoridades de Kiev y aprobada por el Consejo Permanente, en el cual se encuentra Rusia también. Esto quiere decir que, en un principio, debido a la capacidad de estabilidad multilateral que la OSCE había demostrado en el pasado, su papel dentro del conflicto tenía que ser el de desarrollar una solución al conflicto paulatina y todo lo equilibrada posible para todas las partes. Por lo tanto, existían toda una serie de altas expectativas en torno a la OSCE para que la resolución supusiese un proceso de construcción política.

Sin embargo, el rumbo que tomaron las decisiones de algunos actores internacionales de forma ajena a la organización y la aceleración de los acontecimientos provocaron que este proceso sufriera discontinuidades. También se desarrollaron paralelamente dinámicas y fuerzas internacionales ajenas a la OSCE que afectaban directamente al conflicto y, por tanto, a sus posibilidades de éxito y a su rango de acción eficaz para la creación de diálogos y puntos de convergencia entre todas las facciones. Asimismo, la prolongación de la crisis, a la vez que surgían nuevas dinámicas difíciles de controlar, bloqueaba temporalmente las posibilidades de la organización para impulsar iniciativas y desbordaba su capacidad de reacción y respuesta. Estos tres inconvenientes hicieron que, antes incluso del inicio de la invasión en 2022, la OSCE estuviese limitada y que su misión de construir una solución diplomática, política y militar al conflicto se convirtiese en una misión de recopilación y análisis de información.

En 2022, año en el que ha comenzado la invasión de Rusia a Ucrania, la Misión Especial de Monitorización de la OSCE se ha replegado debido a esto mismo. La incertidumbre y la desconfianza internacionales alcanzaron al Consejo Permanente de la organización y, debido al veto ruso, la Misión no se prorrogó. La incapacidad que tiene ahora mismo la OSCE para actuar directamente en Ucrania no solo hace que la organización no se revitalice, ni que reciba la importancia intelectual y política que se merece, sino que complica notablemente el conflicto ruso-ucraniano y dificulta aún más su resolución en el corto y medio plazo.

Asimismo, esta crisis nos permite reflexionar sobre la OSCE. La organización basa su existencia en la negociación casi perpetua, pero no alcanza el grado de desarrollo e integración necesarios para materializar y validar acuerdos consistentes.

*Rodrigo de la Torre Muñoz**

Investigador predoctoral
Universidad Complutense de Madrid
[@roddtm](#)