



La marginación de la OSCE

Descripción

En 2007 España ha asumido la presidencia de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la heredera de aquella CSCE que representó una de las etapas más destacadas de la distensión en la década de 1970. Esta presidencia nos sirve para reflexionar sobre la naturaleza, el pasado, presente y perspectivas de una institución que conoció días más esplendorosos como, por ejemplo, cuando en 1975 fue adoptada el Acta Final de Helsinki, en la que se contiene el decálogo sobre las relaciones entre los Estados participantes.

El acta marcó un hito en la vida internacional al dar protagonismo no sólo a la soberanía estatal sino también a los individuos por medio de lo que se conoce como la dimensión humana de la seguridad. Curiosamente fue la URSS la potencia más interesada en la celebración de esta conferencia internacional porque, pese a sus proclamas progresistas, la diplomacia soviética se aferró de continuo a ópticas tan tradicionales como las de la soberanía estatal y la integridad territorial de los Estados. Su interés en la CSCE, tres décadas después de la Segunda Guerra Mundial, radicaba sobre todo en el reconocimiento por los Estados occidentales de unas fronteras ganadas por los carros de combate soviéticos hasta 1945.

Moscú no tuvo en cuenta, sin embargo, el poder enarbolado por los disidentes en su lado del telón de acero, el «poder de los sin poder», en expresión de Vaclav Havel, y se dejó colar en el Acta de Helsinki el principio del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia. Este principio demostraría en pocos años tener más fortaleza que, por ejemplo, el de la inviolabilidad de las fronteras por medios pacíficos y de acuerdo, presente también en el documento. La URSS no recordó una de tantas lecciones que nos suministra la Historia: muchos cambios políticos y sociales no vienen desde fuera sino desde dentro. Sin necesidad de guerra alguna, sin más Versalles y Yaltas, la evolución de los países socialistas en la era Gorbachov traería finalmente consigo esa modificación de fronteras que los jerarcas de la era Breznev pensaban haber conjurado para siempre.

UNA SEGURIDAD BASADA EN LA COOPERACIÓN

Por lo demás, la CSCE en sus orígenes representaba un planteamiento novedoso en las relaciones internacionales. Hasta entonces la paz y la seguridad habían estado marcadas más por la confrontación que por la cooperación entre los Estados. Prevalió por lo general una *realpolitik*, la concepción geopolítica basada en el equilibrio de las potencias sobre los idealismos de la seguridad colectiva o la cooperación interestatal. Esta situación empezó a cambiar lentamente tras el segundo

conflicto mundial que forzaría la aparición de organizaciones en Europa Occidental que perseguían el fin de tensiones y conflictos seculares a través de la cooperación institucionalizada en ámbitos muy diversos además del militar.

La cooperación suponía asumir una serie de principios de alto contenido ético para lograr el objetivo de la paz y la seguridad en Europa. Todo un contraste con los planteamientos positivistas y formalistas que caracterizaron a la Europa de los pactos y las coaliciones desde los comienzos de la Edad Moderna. No obstante, la cooperación sólo encontró un terreno más abonado en Europa Occidental —Consejo de Europa, Comunidades Europeas—, donde había identidad de regímenes políticos y se hacía forzosa la necesidad de la cooperación económica. Sin embargo, dada la división bipolar de Europa, este enfoque de cooperación no se haría extensivo —con las consiguientes limitaciones— a la totalidad del continente hasta la aparición de la CSCE que, además, incluía a los Estados Unidos y Canadá, tan vinculados históricamente a la seguridad europea.

La gran aportación de la conferencia sería que en ella se vincularon los aspectos políticos de la distensión con los aspectos militares. Además, los Estados participaban con independencia de su pertenencia a uno u otro bloque, incluyendo a la vez a los Estados neutrales, lo que suponía que desde ahora la seguridad en Europa habría de basarse en la cooperación. En este sentido, es patente la influencia sobre el llamado Decálogo de Helsinki de la declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contenidos la Resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU.

El Acta Final de Helsinki es la expresión de una serie de valores comunes que se presentan como los fundamentos de la política externa e interna de los Estados de la CSCE, con independencia de sus sistemas políticos o económicos. El Acta Final y los documentos de las sucesivas continuaciones de la conferencia serían el arranque de un conjunto normativo que se prolongó a partir de la década de 1990 en una progresiva institucionalización de la CSCE, que cambió su nombre por el de OSCE a partir de 1995.

LA OSCE, ORGANIZACIÓN DE FACTO

Finalizada la guerra fría, cuando la democracia pluralista y representativa pasó a ser considerada el único sistema de gobierno legítimo de los Estados participantes en la CSCE, las normas establecidas en el marco de la Conferencia llegaron a constituir un «Derecho programático». Vendrían a ser un «código de conducta» para 56 Estados y sus respectivos pueblos de Europa, Asia Central y América del Norte. Por tanto, los documentos de la CSCE/OSCE pueden ser considerados como un Derecho internacional consuetudinario, un *corpus* de Derecho público paneuropeo integrado por valores, compromisos y normas de compartimiento compartidos, lo que suele calificarse de *soft international law*, que permitiría calificar a la OSCE de *soft international organization*, pues aunque tenga la etiqueta de organización, esta entidad lo es más *de facto* que *de iure*.

Los Estados participantes descartaron expresamente un tratado que sirviera de base constitutiva a una organización. Todo lo anterior no es incompatible, por ejemplo, con la influencia de los principios y compromisos de la OSCE en las reformas constitucionales y legislativas desarrolladas en los últimos tiempos en Europa Central y Oriental, así como en el Cáucaso y Asia Central. Estamos, por tanto, ante un Derecho público europeo, que afecta a la concepción tradicional del Estado soberano y elevó

a la categoría de dogma la defensa de su jurisdicción interna.

En este sentido, los compromisos de la OSCE en el ámbito de la dimensión humana no pueden considerarse un asunto interno de un Estado sino que constituyen un interés directo y legítimo de todos y cada uno de los Estados participantes, según se recuerda en el preámbulo del Documento de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana (1991). Tal afirmación se relaciona con la concepción global de la seguridad de la OSCE en la que la paz y la seguridad son indisociables de la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La participación en la OSCE implica una identificación de los Estados con el régimen de democracia representativa, régimen que supone una contribución a la seguridad internacional, pues los Estados democráticos son más propicios a la cooperación. Aunque siempre puede existir el riesgo de que algunos sistemas democráticos puedan oprimir a las minorías, será de gran utilidad y eficacia la convergencia de sistemas políticos democráticos en la escena internacional, pues la tendencia natural de éstos sería la de la paz y la cooperación. Las democracias, no obstante, deben cultivar en su seno los valores que dicen defender; una tarea que no sólo corresponde a la clase política sino también a la sociedad civil. Es la sociedad civil la única que puede crear una verdadera cultura democrática, algo equivalente a una cultura de paz.

LOS INSTRUMENTOS DE LA DIMENSIÓN HUMANA

La OSCE dispone de diversos instrumentos en relación con la dimensión humana, entre los que cabría destacar el Mecanismo para la Dimensión Humana (MDH), la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN). El MDH responde en sus orígenes a un mecanismo diplomático de carácter bilateral que permite a un Estado participante solicitar informaciones y explicaciones directas a otro Estado participante si tiene razones para creer que éste no cumple sus compromisos en materia de dimensión humana. Responde a la filosofía de la OSCE de considerar que los intereses de los Estados no pueden prevalecer sobre los derechos de los individuos. El MDH permite enviar misiones de expertos a los Estados participantes con la finalidad de investigar sobre cuestiones o problemas relacionados con la dimensión humana. Sin embargo, la complejidad de los procedimientos y la confluencia de los intereses políticos a veces han redundado en perjuicio de la eficacia del mismo.

La OIDDH no es un simple órgano encargado de supervisar procesos electorales. Se fundamenta en la convicción de que la democracia no es sólo una forma de gobierno sino que es indispensable el desarrollo y mantenimiento de instituciones democráticas para la práctica habitual de una política democrática. Implica esto, por tanto, una labor de asistencia de la OSCE a sus Estados participantes, en especial las democracias de nuevo cuño, para el cumplimiento de sus compromisos en materia de dimensión humana. La labor de la OIDDH ayuda a crear una cultura democrática, partiendo de la idea de que las instituciones democráticas tienen al ser humano como su exclusivo destinatario. Si los sistemas democráticos cumplen los principios y compromisos de la OSCE, estaremos, además, ante un modo implícito de prevención de conflictos, teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de los conflictos en el área de la OSCE se deben a causas derivadas de la relación entre un Estado y sus ciudadanos.

La institución del ACMN pretende abordar la cuestión de las minorías nacionales en el marco del Estado al que jurídicamente pertenecen. El ACMN no es exactamente un instrumento de la dimensión humana sino que sirve de vínculo entre la dimensión humana y el área de la prevención de conflictos,

otra de las funciones de la OSCE. Su tarea de prevención —de «pronta alerta» y en ocasiones de «pronta acción»— consiste principalmente en abordar situaciones de tensiones étnicas nacientes antes de que éstas puedan desembocar en conflictos. No obstante, el ACMN tiene a su disposición los medios de la ODDH en su tarea de promover el diálogo, la confianza y la cooperación entre las partes. El ACMN realiza una labor de diplomacia cooperativa y no coercitiva. En definitiva, su principal objetivo pasa por hacer compatibles la integridad territorial de los Estados con la integración de las minorías nacionales en los marcos legales existentes.

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-MILITAR

La OSCE también contempla una dimensión político-militar de la seguridad en la que los aspectos militares siempre han estado subordinados a los políticos, pero esto no implica que los acuerdos existentes en el área de la OSCE sobre control de armamentos, desarme y medidas de fomento de la confianza y la seguridad tengan un rango secundario. Toda ausencia de apertura y transparencia o la falta de pleno o puntual cumplimiento en estos terrenos acarrea siempre consecuencias que repercuten en la seguridad común de la OSCE. Pese a todo, la dimensión político-militar de la seguridad trasciende los ámbitos de la cooperación militar y del desarme convencional. Desde el final de la guerra fría se puso de relieve que las amenazas a la seguridad podían provenir principalmente de la situación interna de los Estados, en particular de actos de fuerza que pudieran socavar el poder de un gobierno legítimo en un Estado participante. Esto conlleva una relación entre la democracia y los derechos humanos, lo que conocemos como dimensión humana, y la dimensión político-militar.

En consecuencia, esta dimensión tiene aspectos intraestatales, que han sido recogidos en el código de conducta de la OSCE sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad (1994), uno de cuyos principales activos radica en la relación que establece entre el comportamiento doméstico de un Estado y sus relaciones con otros Estados. De ahí que el código dedique un especial interés al control político democrático de las fuerzas armadas, y sus disposiciones van encaminadas a una difusión y toma de conciencia de lo que son el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario en los Estados de la OSCE. Al abogar por el control democrático de las fuerzas armadas está contribuyendo a la estabilidad internacional en su área geográfica, habida cuenta de que los sistemas democráticos no suelen enfrentarse entre sí.

No se puede olvidar, sin embargo, que la mayor amenaza actual a la seguridad es el terrorismo, algo que también requiere de la cooperación interestatal. En el Consejo Ministerial de Bucarest (2001), la OSCE adoptó un Plan de Acción contra el Terrorismo, cuya filosofía rechaza la identificación del terrorismo con cualquier nacionalidad o religión.

lmd004.jpg

Image not found

Supone, por tanto, un rechazo de toda percepción basada en el llamado «choque de civilizaciones» y el convencimiento de que la lucha contra el terrorismo no puede en ningún caso apartarse del respeto de los principios y compromisos de la OSCE. Es el respeto estricto a estos valores lo que puede hacer fracasar los intentos terroristas de desestabilizar las sociedades de los Estados participantes. Por lo demás, la OSCE entiende que la democracia, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos son requisitos previos para el fomento de la seguridad. Tienen, por tanto, un carácter preventivo respecto a situaciones que puedan favorecer o justificar actos terroristas.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y MEDIOAMBIENTAL

Existe además una tercera dimensión de la seguridad en la OSCE, la económica y medioambiental. Históricamente la dimensión económica de la seguridad ha corrido paralela a la mundialización de la

economía. De hecho, el internacionalismo económico siempre se ha contrapuesto a guerras y nacionalismos agresivos, partidarios con frecuencia de la autarquía. Incluso durante la guerra fría se perfilaban vías de cooperación entre las economías de mercado y las economías planificadas como, por ejemplo, en el Acta Final de Helsinki. No obstante, el interés de los Estados socialistas se centraba en los aspectos comerciales en contraste con la pretensión occidental de exigir una mayor transparencia entre los sistemas económicos y de incluir en el marco de la CSCE las cuestiones medioambientales.

Pero una Europa dividida recortaba las posibilidades de cooperación de los Estados participantes en estos terrenos. Habría que esperar al final de la guerra fría con el Documento de Bonn (1990) en el que los Estados de la CSCE reconocen que las instituciones democráticas y la libertad económica fomentan el progreso económico y social. La difusión de la economía de mercado es presentada implícitamente como una contribución a la estabilidad de un continente hasta entonces dividido. Sin embargo, no se produjo una plasmación de objetivos concretos, ni mucho menos el intento de configurar un espacio económico paneuropeo, dada la existencia de otras organizaciones internacionales específicas.

El Documento de Bonn participa, en definitiva, del optimismo de inicios de la década de 1990 que consideraba que la cada vez mayor interdependencia económica y el auge de las instituciones económicas eran factores decisivos para la paz mundial. No obstante, hoy se aprecia una escasa voluntad de concreciones prácticas en la dimensión económica de la seguridad. De hecho, el Foro Económico que se reúne anualmente en Praga no es una institución de la OSCE sino una serie de reuniones sobre asuntos económicos en las que participan grupos de expertos, pero el Foro no produce documentos vinculantes para los Estados de la OSCE y sólo se limita a alentar la distribución de las informaciones de los temas tratados. Por tanto, el Foro tiene más bien una función de promoción y apoyo en la transición a las economías de mercado.

En realidad, son las consultas y la cooperación el eje de la dimensión económica de la OSCE. Vienen a ser una respuesta ante los efectos negativos que para la legitimidad política de los gobiernos y la estabilidad social pueda suponer la evolución de los procesos económicos. En cualquier caso, la OSCE no se ha configurado como una de esas organizaciones económicas que recopilan y analizan datos ni tampoco tiene las capacidades de las organizaciones que prestan asistencia a los Estados en la reestructuración de sus economías. En realidad, busca facilitar las actividades económicas y medioambientales en los Estados participantes, lo que ha llevado al establecimiento de un coordinador de Actividades Económicas y Medioambientales en el marco de la Secretaría General de la OSCE.

LA PÉRDIDA DE PROTAGONISMO DE LA OSCE

Los ambiciosos objetivos apuntados en las diversas dimensiones de la OSCE no nos pueden hacer olvidar, sin embargo, que como consecuencia una marginalización de la OSCE, que quedaría reducida al papel de foro de discusión permanente sobre cuestiones de seguridad entre los Estados de Europa, de América del Norte y de la antigua Unión Soviética. Ni siquiera la Plataforma de Seguridad Cooperativa, adoptada en la Cumbre de Estambul (1999), concede a la OSCE un papel preponderante, pese a que se la califique de «marco general de coordinación», aunque en la práctica sólo podría aspirar a desempeñar ciertas funciones de coordinación en ámbitos en los que tenga una particular experiencia y personal cualificado, como en

lmd005.jpg

Image not found

los de la dimensión humana, las actividades relacionadas con la policía o el control de armamentos.

Se puede afirmar que las tareas de la OSCE parecen estar centradas en las etapas anterior y posterior a los conflictos, pero es la OTAN la que seguiría manteniendo la primacía en el mantenimiento de la paz por medios militares en Europa. Ni siquiera esta división de tareas entre la OSCE y la OTAN puede calificarse de definitiva, tras la potenciación en los últimos años de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE. Era bastante previsible que la Unión asumiera nuevas capacidades como la gestión no militar de crisis, pese a la probada experiencia de la OSCE en este ámbito. La opción de la UE resultaba un tanto forzada: era la del consabido «progreso» a través de la reforma estructural, algo que aparecía como imprescindible para dar mayor contenido a un pilar no muy sólido como el de la PESC. La UE pretendería incluso abarcar un terreno por lo general asociado a la trayectoria de la OSCE: el de la prevención de conflictos, si bien el ámbito abarcado por ella es global y no sólo europeo.

Pese a todo, la relación entre la OSCE y la UE no se ha hecho más profunda, y en la práctica no se puede decir que la cooperación vaya más allá de intercambios de información y de expertos, de desarrollo de métodos y modelos compatibles o de una cierta coordinación en las áreas donde la OSCE y la UE desarrollan sus actividades. La realidad es que la OSCE ya no puede considerarse como exclusivo ningún ámbito en cuestiones de seguridad pues ya hemos visto que otras organizaciones, como la UE, están ampliando sus capacidades. Ninguna de las organizaciones europeas y transatlánticas quiere ser considerada como «irrelevante».

En consecuencia, la solución no suele ser otra que lo que la terminología al uso llama *the way forward* y otros consideran una simple «huida hacia delante» que no siempre va acompañada de la definición de unos objetivos precisos, y que se presenta en forma de ampliación del número de miembros o de la asunción de nuevas capacidades. La consecuencia indirecta es el aumento de la marginalización de la OSCE, además de una incidencia negativa en la cooperación entre las instituciones. El problema se agudiza para la OSCE desde el momento en que es, a diferencia de la OTAN, una entidad de *soft security* y carece de las estructuras económicas y de las ayudas financieras de la UE. Pierde, por tanto, su atractivo como foro para muchos Estados participantes, a lo que se añade que algunas de sus capacidades, como la gestión de crisis, han sido también asumidas por la OTAN y la UE.

Así pues, el futuro de la OSCE como estructura de cooperación dependerá una vez más de la voluntad de los Estados participantes, pues éstos deberían estar convencidos de que tanto las normas como los procedimientos de la OSCE, así como sus instituciones y mecanismos, se ajustan a sus necesidades específicas. El problema es que piensen que esas necesidades quedan cubiertas mejor por la organización que ahora mismo tiene mayor peso específico y visibilidad en la escena internacional: la Unión Europea.

En definitiva, se trata una cuestión de voluntad política y no bastará con poner el acento en reformas estructurales para la OSCE, pues sin la voluntad de los Estados participantes, la institución tendrá muchas dificultades en obtener los recursos necesarios, particularmente los financieros, para desarrollar sus objetivos y alcanzar una mayor credibilidad.

Fecha de creación

27/08/2007

Autor

Antonio R. Rubio Plo