

La OSCE y el Acta Final de Helsinki: cuatro décadas de seguridad y de cooperación en Europa (1975-2016) ¹

Nora Sainz Gsell *

Resumen:

El trabajo analiza el papel de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europea (OSCE) en la gestión de los conflictos y de los desafíos a la seguridad en la Europa de posguerra Fría. Primero, se abordan las características de la OSCE, la vigencia de los principios del Acta final de Helsinki de 1975 y su evolución desde Conferencia a una Comunidad de Seguridad Euroatlántica y Euroasiática. En segundo lugar, se examina la labor de una de las instituciones de la organización, la Presidencia de la OSCE, responsable de la implementación de la agenda de cooperación y seguridad.

Palabras clave: OSCE – Acta Final de Helsinki – Posguerra Fría

Abstract:

The work analyzes the role of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), in the conflicts and challenges to security

¹ El artículo se inscribe en el marco del proyecto de investigación I+D+I *ESURBAN-QUALITY*, Ministerio de Ciencia e Innovación, España (2013-2016) y de la agenda del Grupo de Investigación Consolidado *Inter-Asia 2015*.

* Profesora Titular del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, investigadora del *East Asian Studies & Research Center* (CERAO) Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

in Post Cold War Europe. First, the article mentions the particularities of OSCE, the validity of Helsinki Final Act's principles (signed 1975), and its process of change from Conference to a Security Community in the Euro-Atlantic and Eurasian Area. Second, it examines the activities of one OSCE's institutions, the OSCE Chairmanship, which has the responsibility management of the institutional agenda of security and cooperation.

Key words: OSCE – Final Act of Helsinki – Post-cold war

Introducción

LAS grandes transformaciones del sistema internacional como consecuencia del fin de la Guerra Fría, que tienen como paradigma los cambios acaecidos en el mapa europeo de los noventa (emergencia progresiva de más de una veintena de nuevas entidades estatales y otras que aspiran a serlo),² la irrupción de nuevos temas y actores en la agenda internacional, materializados en los atentados del 11S (2001), o los conflictos abiertos y/o latentes que afectan a regiones como el Mediterráneo (Libia, Siria, Irak) y el Cáucaso (Georgia, Alto Karabaj), lo que desde la Unión Europea (UE) se ha denominado “vecindades” o fronteras comunitarias (Gnesotto y Grevi, 2005), han situado en primer plano y de manera continuada las cuestiones relativas a la seguridad. Dichas cuestiones no solo han afectado a la teoría, repensar y “revisitar” el concepto y el origen de las amenazas,³ sino también y, muy especialmente, a las organizaciones que tienen como función prioritaria actuar en este campo.

² En este sentido apuntar, que el fin de la Unión Soviética implicó el surgimiento de quince repúblicas (Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Federación Rusa, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán), la desintegración de la antigua Yugoslavia, la aparición de seis (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia), la división de Checoslovaquia, el nacimiento de dos (República Checa y Eslovaquia) y la unificación de las dos Alemanias, Federal y Democrática, la actual Alemania. Existen entidades también que actúan en la práctica como Estados *de facto*, el caso del Alto Karabaj (enclave de mayoría armenia en territorio azerí), en menor medida Osetia del Sur (parte de Georgia, cuya soberanía solo han reconocido Rusia, Nicaragua y Venezuela) y casos particulares como el de Kosovo/Kosova en el marco de la antigua Yugoslavia (que tiene el reconocimiento internacional de algunos estados).

³ Sobre el tema *vid.* BOOTH, K. y WHEELER, N. J. (2008). *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

En el caso de la teoría, y en un mundo posbipolar, las amenazas y los riesgos a la seguridad son diferentes a los que los Estados debían hacer frente veinticinco años atrás. En esta línea, hay que apuntar, a modo de ejemplo, el renacimiento de los nacionalismos exacerbados, los problemas relativos a las minorías étnicas, los contenciosos fronterizos, la violación de los derechos humanos y, en la era de la globalización, hay que sumar las llamadas “amenazas transnacionales” como el terrorismo internacional, la radicalización, el tráfico ilícito de drogas, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada, el ciberdelito, entre otros. Asimismo, se asiste a una verdadera metamorfosis de la violencia. La casi totalidad de los conflictos que se producen en el sistema internacional contemporáneo tienen lugar en el interior de los Estados, son de carácter intraestatal, a diferencia de la interestatalidad predominante de la época anterior (los conflictos de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo en la antigua Yugoslavia, la contienda civil en Tayikistán, las guerras en Chechenia en el marco de la Federación Rusa, las luchas secesionistas de Osetia del Sur en Georgia, las crisis de Crimea, Donetsk y Luhansk en Ucrania), son ilustrativos de esta realidad diferente. Además aparecen nuevos protagonistas en detrimento de los actores clásicos Estados y ejércitos. Así, en las actuales guerras, es cada vez más frecuente la mención al poder y al papel que desempeñan actores no gubernamentales y transnacionales como “los señores de la guerra”, las mafias, el autodenominado Estado Islámico, los clanes y tribus o las grandes corporaciones transnacionales, por ejemplo. La evidencia de la pluralidad de actores (públicos y privados) y de que las amenazas a la seguridad tienen múltiples orígenes (económicos, políticos, sociales, medioambientales, déficit de Estado de derecho, etc.) han hecho imprescindible ampliar la noción militar tradicional de seguridad mediante la incorporación de nuevas dimensiones de análisis, ya que los actuales problemas de la supervivencia humana, por primer vez, se sitúan más en el orden estatal doméstico e interno que en las guerras y conflictos internacionales entre estados (Brzezinski, 2012).

En el caso de las organizaciones se ha producido un amplio espectro de variaciones institucionales. Desde la desaparición de algunas Tratado de Varsovia (TV), el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), el nacimiento de otras (Comunidad de Estados Independientes (CEI),⁴ Organización

⁴ La CEI se funda en diciembre de 1991 con el fin de reorganizar el espacio exsoviético. Agrupaba, entonces, a once de las quince repúblicas (no estaban Georgia, Estonia, Letonia y Lituania). En la actualidad son miembros de la CEI, la Federación Rusa, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Kazajistán, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán (Asociado) Mongolia (Observador) y Uzbekistán.

del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC),⁵ la transformación y adaptación de la mayoría de las que existían en la Europa Occidental (ampliación de la UE), del Consejo de Europa (CdE)⁶ y de la Alianza Atlántica/Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁷ y la expansión progresiva de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE),⁸ hacia Asia, dinámica que no solo amplía el límite oriental de Europa (en la línea de una *wider Europe*),⁹ sino que la convierte en la organización regional de cooperación y seguridad más grande del mundo. Sin embargo, frente a este cambio radical de lo relativo a la seguridad internacional y de las amenazas a la misma, el núcleo duro de la cooperación multilateral, materializado en las organizaciones mencionadas, continúa siendo el mismo que en el sistema internacional de Guerra Fría, es decir, “viejas herramientas” para hacer frente a “modernos” desafíos y problemas.

En este marco de análisis, la gestión de las nuevas dimensiones y riesgos a la seguridad en Europa en la posguerra fría, se inscribe el presente artículo. El trabajo aborda el papel desempeñado por una de las instituciones citadas, la OSCE, surgida en la distensión, cuya acción se articula en torno a los principios estipulados en el Acta Final de Helsinki (AF) (1975). La OSCE, espacio particular de cooperación, es una organización *sui generis* o *en status nascenti* (no nace de un acto jurídico, que la dote de subjetividad internacio-

⁵ La OTSC nace en 2003 (tiene su origen en el Tratado de Seguridad Colectiva de Tashkent de 1992), su objetivo es el apoyo militar mutuo en caso de agresión contra alguno de los signatarios. Hoy forman parte la Federación Rusa, Armenia, Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán y Tayikistán. Afganistán y Serbia, observadores.

⁶ El CdE nace en 1949 con el propósito de la defensa de los derechos humanos. Actualmente, se encarga de la defensa de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, de la democracia y del Estado de derecho, del ámbito europeo. Países como Belarús y Kazajstán han solicitado su ingreso.

⁷ La Alianza auspició en 1994 la Asociación para la Paz (APP) con el fin de profundizar el diálogo entre la OTAN y los países de la APP, siendo la colaboración de carácter cívico-militar (misiones de mantenimiento de la paz, salvamento y operaciones humanitarias, etc.). En la APP participan países que no son miembros de la OTAN.

⁸ Nombre que recibe a partir del 1 de enero de 1995 la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). A lo largo de este trabajo se utiliza la denominación OSCE para hacer referencia tanto a la CSCE como a la OSCE. Sin embargo, a la hora de citar las fuentes documentales se respeta la denominación primigenia que dio origen a tal documentación.

⁹ El concepto de *Wider Europe* nace en la UE, fue presentado por la Comisión Europea en 2003 (*Wider Europe and its European Neighbourhood Policy*). La adopción de su “Política Europea de Vecindad” le permite desplegar, progresivamente, misiones civiles y militares en los Balcanes Occidentales, la antigua Unión Soviética, África, Asia y Oriente Medio.

nal),¹⁰ que se ha constituido en un actor significativo (muchas veces el único) en la gestión y en la prevención de la conflictividad de lo que en el nuevo siglo se ha dado en llamar espacio euro-atlántico-asiático de seguridad. El estudio, contextualizado en el ámbito de las Relaciones Internacionales, tiene por objetivo analizar, por una parte, las características, los condicionamientos y la evolución de la OSCE en estas cuatro décadas de existencia, destacando el significado del AF en las relaciones paneuropeas. Se pretende, frente a otras organizaciones, indagar las políticas e instrumentos de los que la OSCE se ha servido para ocuparse de la seguridad y la cooperación en estos años de posbipolarismo, destacando las ventajas y déficits que presentan, al mismo tiempo que se intenta reflexionar sobre la vigencia de los principios políticos recogidos en el AF, que durante cuarenta años ha sido la base del orden de seguridad europeo. Por otra, examinar los grandes temas de la agenda (muchas veces condicionada por los acontecimientos y los conflictos “en y entre” los participantes) que este macroespacio debe gestionar, evidenciando la labor realizada por las diferentes presidencias de turno de la OSCE, ya que muchas de ellas han visto en el ejercicio de presidir una “ventana de oportunidad” en términos de intereses y de política exterior.

La elección del tema de estudio responde a dos grandes motivos:

- la estrecha vinculación que existe entre el espacio donde se han producido los grandes cambios europeos, la aparición de nuevas amenazas a la seguridad y la emergencia de conflictos (la vuelta de la guerra a territorio europeo), coincidente con la llamada, durante un tiempo, Europa Central y Oriental, mayoritariamente, con lo que constituía la antigua Unión Soviética y la OSCE, ya que existe un proceso de interacción recíproco entre el área como generadora de inseguridades y la OSCE como organización productora de instrumentos para prevenir y/o gestionar esas inseguridades;¹¹
- la importancia creciente, en materia de temas a gestionar, agenda, que han adquirido las cuestiones derivadas tanto de los conflictos en el ámbito

¹⁰ Desde el Derecho Internacional, una organización intergubernamental se define como “la asociación de tres o más Estados, surgida de un acto jurídico creador (Tratado, Carta, etc.) que la dota de subjetividad internacional, que tiene órganos e instituciones permanentes, propias y autónomas de sus Estados miembros, y cuyo fin es la cooperación en un ámbito o ámbitos determinados”. Sobre las organizaciones internacionales *vid.* SAINZ GSELL, N. (2003). “Organismos internacionales en la era global”, en *Anuario 2003. Los temas y sus protagonistas*. Barcelona, EDP Editores-Planeta De Agostini, 2004, tomo II, pp. 378-395.

¹¹ Sobre la relación OSCE y el espacio exsoviético, *vid.* SAINZ GSELL, N. (1998). *La OSCE en la Europa post-bipolar. Un estudio de gestión de conflictos en el espacio exsoviético*. Bellaterra: UAB.

de la OSCE (fronteras, refugiados, migraciones, crimen transnacional organizado, etc.) así como el desarrollo de una dimensión “asiática” de la seguridad en Europa debido a la influencia que los asuntos de un Asia Central “ampliada”¹² (región estratégica en la globalización), y el establecimiento de cooperación con socios asiáticos tienen en el seno de la organización, que ha llevado a la formulación del proyecto “Hacia una Comunidad Euroatlántica y Eurasiática de Seguridad” (OSCE, 2010). La intención última es dilucidar si la OSCE puede ser un “proveedor de seguridad” (*security provider*) (Domínguez, 2014) y en qué medida cumple la calidad de una “Comunidad de Seguridad”.¹³ El texto se ha sistematizado en torno a dos grandes cuestiones. La primera hace mención a las características y a la evolución de la OSCE, es decir examinar su camino para convertirse en una posible comunidad de seguridad, pasando por sus etapas de conferencia y organización atípica. La segunda, se centra en el análisis de la agen-

¹² No hay una definición precisa de “Asia Central”. Desde la Historia se hace referencia a la zona que comprende las repúblicas exsoviéticas, así como la República Popular de Mongolia (Mongolia Exterior) y las tres dependencias de China, que se conocen con el nombre de Región Autónoma de Mongolia Interior, Región Autónoma de Xinkiang-Uighur y Región Autónoma del Tíbet. Generalmente se considera a “Asia Central” como el área formada por las repúblicas centroasiáticas exsoviéticas, dado que tienen un importante pasado común, al haber pertenecido al mismo Estado y puesto que es así como las mismas han decidido denominarse. Sin embargo, no hay que dejar de considerar la vinculación cada vez más estrecha de estas repúblicas con lo que se ha denominado históricamente el Asia Media y Meridional (con países como Afganistán y Pakistán, por ejemplo), que lleva a hablar de ellas como el “cordón del norte” afgano, o con el Cáucaso, que incluye a Azerbaiyán, como Estado con población musulmana en Asia Central. Desde los recursos estratégicos, ALLOUCHE, Jeremy: “Geopolitique de l’eau en Asie Centrale: de la colonisation Russe à la conférence internationale d’aide à l’Afghanistan (1865-2002)”, *CEMOTI*, n° 35 (2003), pp. 123-154, profundizada en “The governance of Central Asian Waters: National Interests Versus Regional Cooperation”, *Disarmament Forum*, n° 4 (2007), pp. 45-55, considera el término Asia Central como el área que se extiende desde el Mar Caspio a China y desde el sur de la de Federación Rusa a Irán y Afganistán. Vid, también Mohammad-Reza DJALILI y Thierry KELLNER: “Moyen-Orient, Caucase et Asie centrale: des concepts géopolitiques à construire et à reconstruire?”, *Central AsianSurvey*, vol. 19, n° 1, (2000), pp. 117-140.

¹³ En relaciones internacionales, la noción de “comunidad de seguridad” se define de manera laxa como “aquel grupo que resuelve sus conflictos de manera pacífica”. El concepto no elimina la posibilidad del conflicto, sino que se centra en la manera de gestionarlo, por medios pacíficos. La noción fue introducida por Deutsch (DEUTSCH, K. ET AL (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press) y desarrollada al finalizar la Guerra Fría, entre otros, por Adler (ADLER y BARNETT, 1998). Deutsch describiría el concepto y Adler se abocaría a indagar cómo construirlo (principios, etapas, valores comunes, etc.). De acuerdo a este modelo de comunidad de seguridad Europa estaría dividida en zonas de paz (la que abarca la UE) y zonas de turbulencia o inestabilidad (parte del territorio exsoviético).

da, desde una de las instituciones, la presidencia de la OSCE, que tiene como responsabilidad facilitar y llevar a cabo la gestión de los temas en este espacio euro-atlántico-asiático.

1. La CSCE/OSCE: De Conferencia a ¿Comunidad de Seguridad? (1972-2016)

En el actual contexto institucional europeo, la OSCE constituye la mayor estructura de cooperación paneuropea (la denominada Europa de Vancouver a Vladivostok) que agrupa a cincuenta y siete Estados (*vid.* cuadro 1.) en pie de igualdad, el único espacio en el que están presentes Estados Unidos y la Federación Rusa, junto al resto de Estados europeos, al margen de sus posiciones de política exterior y de seguridad (países pertenecientes a la OTAN, neutrales y no alineados (NNA)). Se la considera un foro original de diálogo y de cooperación con una agenda multidimensional, basada en un concepto global, indivisible y cooperativo de seguridad.¹⁴

Cuadro 1. Los actores de la OSCE

Estados participantes y año de incorporación: Albania (1991); Alemania (1973); Andorra (1996); Antigua República Yugoslava de Macedonia (1995); Armenia (1992); Austria (1973); Azerbaiyán (1992); Belarús (1992); Bélgica (1973); Bosnia-Herzegovina (1992); Bulgaria (1973); Canadá (1973); Croacia (1992); Chipre (1973); Dinamarca (1973); Eslovaquia (1993); Eslovenia (1992); España (1973); Estados Unidos (1973); Estonia (1991); Federación Rusa (1973); Finlandia (1973); Francia (1973); Georgia (1992); Grecia (1973); Hungría (1973); Irlanda (1973); Islandia (1973); Italia (1973); Kazajistán (1992); Kirguistán (1992); Letonia (1991); Liechtenstein (1973); Lituania (1991); Luxemburgo (1973); Malta (1973); Moldova (1992); Mónaco (1973); Mongolia (2012); Montenegro (2006); Noruega (1973); Países Bajos (1973); Polonia (1973); Portugal (1973); Reino Unido (1973); República Checa (1993); Rumania (1973); San Marino (1973); Santa Sede (1973); Serbia (2000); Suecia (1973); Suiza (1973); Tayikistán (1992); Turkmenistán (1992); Turquía (1973); Ucrania (1992) y Uzbekistán (1992).

¹⁴ Así, la calidad de global se manifiesta en el hecho de que la OSCE vincula paz con derechos humanos y libertades fundamentales, y por otro, liga la solidaridad y la cooperación en materia económica y medio ambiente con las relaciones pacíficas entre los Estados. La indivisibilidad se expresa en que ningún Estado obtendrá seguridad a expensas o detrimento de otro. Y por último, la seguridad cooperativa comporta la idea del trabajo en común para alcanzar los objetivos de la seguridad global; *vid.* CSCE/OSCE 1975, 1990, 1992, 1993, 1994, 1996, 1999 y 2010.

Estados Asociados:

Asociados Mediterráneos para la Cooperación: Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Túnez, Jordania, (Siria y Libia).

Asociados Asiáticos para la Cooperación: Afganistán, Australia; Japón, República de Corea, Tailandia.

Elaboración propia de la autora

1.1. La OSCE en La Guerra Fría: de Helsinki a París (1972-1990)

En 1972 se inician las reuniones entre los países de la OTAN, del TV y los NNA, destinadas a superar la división Este-Oeste y que darían origen a la entonces Conferencia (CSCE). Hasta finales de 1990 se la considera una experiencia diplomática única en el contexto de las relaciones internacionales. Sin poder ser definida como una organización internacional al uso (no había vinculación jurídica entre sus miembros, no tenía instituciones permanentes, no poseía regularidad fija), el concepto que más se aproximaba y mejor la describía era el de “proceso multilateral de negociaciones continuas y conjuntas sobre cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en Europa”.¹⁵ Su peculiaridad no solo derivaba de la calidad de proceso, sino especialmente de su metodología de trabajo, caracterizada por: a) la agrupación temática de las cuestiones a tratar en tres grandes “canastas” la de las cuestiones relativas a la seguridad; b) la de la cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología y medioambiente; c) la de la dimensión humana;¹⁶ d) por la participación de los estados en pie de igualdad; y e) la utilización del consenso para la adopción de decisiones. El producto de este conjunto de negociaciones fue la firma, en 1975, del AF,¹⁷ que incluía un Decálogo de principios que regirían las re-

¹⁵ Vid. GHÉBALI, V. Y. (1996). *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*. Bruxelles: Bruylant; y SAINZ GSELL, N. (1993). *La Conferencia sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa: de procés a institució paneuropea*. Bellaterra: Centre Unesco de Catalunya y CEPID (UAB). [Colección Estudis Internacionals: 5].

¹⁶ La utilización del término canastas o cestos (*baskets*) nace de los orígenes caóticos de la OSCE y tuvo como fin dar cierta sistematización al gran número de propuestas presentadas por los participantes, agrupándolas, en canastas “imaginarias”.

¹⁷ El Acta Final no es legalmente un acuerdo, ni un tratado surgido de un acto jurídico creador (que le otorgaría subjetividad internacional), es simplemente un acta, la constatación del resultado final de unas conversaciones. Una descripción ilustrativa del carác-

laciones entre los Estados participantes, recogiendo los intereses de cada uno de los grupos.¹⁸

Cuadro 2. Los principios del Acta Final de Helsinki (1975): “El Decálogo de Helsinki”.

Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los estados participantes

- I. Igualdad soberana, respecto de los derechos inherentes a la soberanía (....)
- II. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza (...)
- III. Inviolabilidad de las fronteras (...)
- IV. Integridad territorial de los Estados (...)
- V. Arreglo de las controversias por medios pacíficos (...)
- VI. No intervención en los asuntos internos (...)
- VII. Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia (...)
- VIII. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos (...)
- IX. Cooperación entre los Estados (...)
- X. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional

Elaboración propia de la autora

ter de los documentos OSCE es la que, refiriéndose al AF, afirma: “(...) es una nueva clase de animal. Tiene el cuerpo de un tratado, las patas de una resolución y la cabeza de una declaración de intenciones” (FAWCETT, J. (1977). “The Helsinki Act and International Law”. *Revue belge de droit international*, vol. xiii: 1-2, p. 5). No obstante, el AF se considera el “primer mecanismo de paz” en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁸ Los principios que aparecen en el Decálogo, coinciden parcialmente con los enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, hay que mencionar la aparición por primera vez de dos principios que adquieren condición de tal en un documento: el de la inviolabilidad de las fronteras y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La incorporación de los mencionados principios en el texto final de la Declaración, fue motivo de duras, laboriosas y arduas negociaciones entre los Estados participantes en la OSCE. El primero fue defendido por los países del bloque del Este, que perseguían el reconocimiento del *status quo* en Europa. Para su inclusión en el Decálogo, fue necesario complementarlo, a modo de contrapartida y por presión del bloque del Oeste, con la posibilidad de modificar las fronteras por medios pacíficos. El segundo de los principios, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sostenido “tardíamente” (en plenas negociaciones preparatorias de la Conferencia) por los occidentales, ha constituido con el tiempo uno de los mayores logros del Decálogo. La trascendencia del mismo radicaba en que, por primera vez, un principio referido a los derechos humanos adquiría el valor o importancia de otros principios fundamentales del derecho internacional, como el de la igualdad

El Decálogo (*vid.* Cuadro 2) que combinaba de manera equilibrada y novedosa, entre otros principios, el respeto a la integridad territorial (sostenido por los países de la Europa Oriental) y la posibilidad de modificar pacíficamente las fronteras de manera pacífica, con el respeto a las libertades fundamentales (objetivo de los de la Europa Occidental), por ejemplo, funcionaría, incluso hoy como un verdadero “código de conducta” para los países signatarios (fue invocado para los cambios pacíficos del mapa europeo). Este proceso sin instituciones tuvo en las Reuniones de Continuidad, de Seguimiento o de Revisión de la OSCE y en la Cumbres,¹⁹ cuyos objetivos eran evaluar la puesta en práctica de las disposiciones y compromisos del AF, su verdadero eje vertebrador. Mediante la celebración de reuniones anexas (conferencias, seminarios, foros especializados) la OSCE desarrolló sus programas de actividades en el bipolarismo. En noviembre de 1990, la firma de la “Carta de París para una Nueva Europa” (CP) puso fin a la división europea y a la Guerra Fría, actuando como un verdadero tratado de paz (aquel que no había tenido lugar al acabar la Segunda Guerra Mundial). La CP aspiraba a “recrear” Europa como entidad política a partir de la democracia (apertura a la democracia liberal), la unidad (desaparición de bloques) y la paz (acuerdos militares alcanzados); la OSCE apareció, entonces, como el foro idóneo para llevar a cabo esos objetivos: estaban todos los Estados europeos más Estados Unidos y Canadá, y era la única organización con una agenda temática múltiple y global; inspirada en el principio de la seguridad cooperativa y con principios normativos consensuados (AF) por todos. Esta idoneidad de participación, de agenda, de concepción de seguridad y de normas le otorgaban *a priori* una ventaja comparativa con respecto a otras organizaciones de actuación en Europa con, entonces, competencias limitadas (el CdE al campo los derechos humanos, la OTAN a la seguridad militar, la UE, prioritariamente, a la economía). A partir de la CP, la OSCE desarrollará estructuras y mecanismos que le permitirán actuar en ese mundo en cambio, lo que implica la institucionalización del proceso, la metamorfosis de Conferencia a Organización internacional.

soberana de los Estados y el de no intervención (no injerencia) en asuntos internos. El respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales aparece en el Capítulo 1, artículo 1, de la Carta de Naciones Unidas, como un propósito de la organización y no como un principio.

¹⁹ Desde 1972 a 1992 han tenido lugar las siguientes Reuniones de Continuidad/Revisión: Belgrado (1977-1978), Madrid (1980-1983), Viena (1986-1989), Helsinki (1992), Budapest (1994). A partir de esta última, se han producido las Cumbres de Lisboa (1996), Estambul (1999) y Astana (2010).

1.2. La OSCE en posguerra Fría: De París a Astana (1990-2010)

La Europa de la OSCE, recogida en la CP, contempla una noción amplia del Continente en términos de seguridad²⁰ y compleja en desafíos y amenazas: es la denominada “Nueva Europa”, con su última frontera oriental en Tayikistán. Para hacer eficaz a la OSCE en ese nuevo contexto se la dota de una serie de instituciones a la vez que de un entramado de diplomacia para gestionar la conflictividad creciente en la Europa de posguerra Fría. En el primer caso, se establece, entre otras, la figura de un Secretario General (SG), la de un Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN),²¹ se crea la secretaría (con sedes en Praga y Viena), la Oficina de las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos (OIDDH), en Varsovia, el Centro de Prevención de Conflictos (CPC) en Viena, una Asamblea Parlamentaria (con secretaría en Copenhague). Además se instaura un mecanismo de consultas políticas periódicas, el Consejo Ministerial (CM), el Consejo Superior (CS), las Reuniones de Revisión (RR) (anteriores Reuniones de Continuidad), Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno (Cumbres) y se establece un sistema rotatorio de presidencia del

²⁰ En términos de seguridad, las “visiones” de Europa más importantes son: la Europa del Atlántico a los Urales (visión atlantista); la Europa de Portugal a Polonia (visión continental occidental); la Europa Comunitaria (la que abarca a los países de la UE) y la Europa de Vancouver a Vladivostok (visión paneuropea). La visión de “Europa de Vancouver a Vladivostok” es la “Europa de la OSCE” y es, ante todo, un concepto pragmático de Europa. No se basa exclusivamente en el nexo de valores históricos, culturales, religiosos, geográficos o políticos comunes entre cincuenta y siete realidades (Estados) diferentes, sino que parte de una configuración de Europa que ha sido construida políticamente (principios y valores comunes) y es producto del consenso de esas realidades diferentes. La Europa de Vancouver a Vladivostok incluye Estados cuya no europeidad geográfica está fuera de toda duda (Estados Unidos y Canadá) y otros que tienen una pertenencia geográfica europea y cultural discutidas (repúblicas asiáticas de la antigua Unión Soviética, desde 2012 Mongolia). Pero estos Estados, de una forma u otra, tienen un papel real (y a veces determinante) que afecta las cuestiones europeas, de ahí la necesidad de su pertenencia a este espacio paneuropeo que es la OSCE. Esta visión es conocida, en términos de seguridad, como “área o región de seguridad europea”. Sobre el tema, *vid.* B. BUZAN, B. et AL. (1990). *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*. London/New York, Pinter Publishers; IAI/OSCE (2016); LACOSTE, Yves. (1994). “Les nouvelles frontières: changements et précarité”, *Defense Nationale*, Octubre: 9-14; OPIC (1996). *Visions of European Security*, Stockholm, OPIC.

²¹ Asimismo la organización cuenta con un Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, desde 1997, y un Representante Especial en la Lucha contra el Tráfico de Personas, desde 2003.

CM, asumida por el representante del país anfitrión de dicho Consejo, que se conoce como Presidente en Ejercicio (PEE).

En el segundo caso, a partir de 1992, la OSCE se dota de un entramado de diplomacia preventiva y de gestión de conflictos, sistematizado en torno al proceso generativo-evolutivo de los conflictos (fases). Esto permite hablar de un *continuum* de diplomacia en la organización que va desde la alerta temprana hasta la reconstrucción posconflictos, en el que tienen cabida todos los mecanismos e instituciones de la OSCE. En este ámbito hay que señalar que la organización crearía instrumentos a la “medida de los conflictos” (Grupo de Minsk en el conflicto del Alto Karabaj, Grupo de Asistencia OSCE en Chechenia, Misión en Ucrania) y que trabajaría con un instrumento singular y muy utilizado en el nuevo escenario europeo: las Misiones OSCE de larga duración (empleadas en Croacia, Estonia, Letonia, Kosova, Georgia, Moldova, Tayikistán, Bosnia-Herzegovina, por ejemplo).

Durante los años noventa la OSCE fue la principal encargada de la gestión de la “transición” en la “Nueva Europa”, especialmente en el ámbito de la dimensión humana y de la conflictividad. El resto de organizaciones también experimentaba más lentamente cambios para adaptarse a la nueva situación internacional, el tiempo que las guerras actuaban en territorio europeo (las yugoslavas, la de Kosovo, las del Cáucaso) como verdadero acicate para la transformación. La adopción de los criterios de Copenhague (1993) por parte, entonces, de los Doce de la UE, que fijaban los principios y las pautas para los Estados que deseaban incorporarse a las Comunidades, sería el punto de partida para el inicio de su ampliación hacia Este, situando, en 2016, una Unión a veintiocho Estados.²² La ampliación de las fronteras comunitarias, que con la incorporación de nuevos miembros y colocando a la UE ante nuevos “vecinos” (Federación Rusa, Albania, Macedonia, Ucrania, etc.) implicará profundizar la agenda, incorporando nuevos temas y tareas (democracia, alerta y prevención de conflictos, etc.). Del mismo modo, la OTAN con su Nuevo Concepto Estratégico de Seguridad (1999), replanteará funciones y adoptará una noción de seguridad multidimensional. Además, incrementará el número de Estados integrantes incorporando a las nuevas democracias del Este (hoy cuenta

²² Once son los países de Europa Central y Oriental que se han incorporado desde el fin de la Guerra Fría a la UE: Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania. De los estados NNA, que son comunitarios, se encuentran Austria, Chipre, Finlandia, Malta y Suecia. Irlanda, neutral, está desde 1975.

con veintiocho países) y estableciendo espacios de cooperación (Asociación para la Paz, con veintidós Estados; Consejo OTAN-Rusia, Consejo Euro-Atlántico) que incluirán a todos los Estados OSCE. A estos procesos de cambio, no será ajeno el CdE que extenderá su membresía a aquellos estados que se adhieran al Estado de derecho y a la democracia, gestionando la denominada “paz democrática” (en la actualidad con cuarenta y siete miembros).

A diferencia de las organizaciones mencionadas, la OSCE aplicará, de entrada, una política inclusiva ante la aparición de nuevos Estados en Europa, es decir, aprueba su participación, previa aceptación de los compromisos OSCE y del AF, sin un período de adaptación y de adecuación como en el caso de la UE (cumplimiento de los criterios de Copenhague, homologación de las economías), de la OTAN (democracia, actualización de las fuerzas armadas) o del CdE (constituciones democráticas, Estado de derecho, etc.). La idea presente era la de ofrecer a los Estados de Europa Central y Oriental (“huérfanos” de espacios de cooperación, ante la desaparición de las organizaciones que los aglutinaban, TV, CAME) marcos donde debatir, sin categorías intermedias, sus problemas (Sainz Gsell, 1997).

Ante la progresiva “competencia” de las otras organizaciones internacionales, mejor dotadas en recursos políticos, legales, militares y económicos (se intentará reforzar la OSCE, que funciona por consenso, no tiene fuerza jurídica, no posee ejércitos y su presupuesto es irrisorio en comparación con la UE, la OTAN o el propio CdE).²³ En esa línea, la Reunión de Continuidad de Budapest (1994), a propuesta de la Federación Rusa (que en ese momento no era parte de ninguna organización europea, a excepción de la OSCE), se decide el cambio de nombre, dejando de lado el de Conferencia, para, a partir de enero de 1995, denominarse Organización. Sin embargo, dicha denominación no implicaría ningún tipo de modificación de la naturaleza jurídico-legal del espacio OSCE. En las Reuniones de Lisboa (1996) y de Estambul (1999), esta última en paralelo a la guerra en Chechenia, se adoptarán decisiones encaminadas a “modernizar” la institución, adaptarla a los nuevos parámetros de seguridad europea y mundial y potenciar su función en la prevención del surgimiento de nuevas líneas divisorias entre sus miembros. Así, se acuerda debatir un “Modelo de Seguridad para el Siglo XXI”, acompañado de la elaboración y de la

²³ A modo de ejemplo, los presupuestos de la UE para 2015 eran de 145.000 millones de euros; el de la OTAN, para el mismo año, de 543.000 millones de euros. El de la OSCE, para 2016, apenas alcanzaba los 141,2 millones de euros.

adopción de una “Carta Europea de Seguridad” (1999) y la profundización de la coordinación de la acción colectiva de la OSCE con otras organizaciones, mediante la negociación sobre una “Plataforma para la Seguridad Cooperativa” (1999). Si bien los atentados del 11 de setiembre de 2001 en Nueva York y del 11 de marzo de 2004 en Madrid actuaron como revulsivo para acercar posiciones entre los participantes en la lucha contra el terrorismo, posibilitando la adopción de decisiones conjuntas (“Carta contra el Terrorismo”, en 2002; la creación de una “Red contra el Terrorismo”, en 2003), no se progresaría al ritmo deseado en la adaptación de la organización a las nuevas coordenadas de seguridad, ya que esta se convertirá en una verdadera “caja de resonancia” de los problemas generados entre los participantes, en especial entre los países occidentales y Moscú, tanto por los procesos de ampliación de la UE, particularmente de la OTAN hacia el Este, que colocaban a la Alianza en la frontera rusa, como por el impacto de la primera guerra europea del nuevo siglo, la que enfrentaría a Rusia y Georgia (2008).²⁴

La guerra en Georgia supone un antes y un después en la vida de la organización. No solo pone en entredicho el Decálogo de Helsinki, sino también dificultará la posibilidad de adopción de acuerdos respecto al papel de los compromisos de la OSCE. No obstante, como en tiempos pasados, y dadas las características de la organización (posibilidad de diálogos flexibles), el conflicto actuaría como un acicate en la búsqueda de mecanismos para restaurar la confianza entre los Estados, poniéndose en marcha una serie de reuniones y debates informales, conocida como el “Proceso de Corfú” (2009), destinado a relanzar el diálogo sobre seguridad euro-atlántica y euroasiática.

1.3. La OSCE en posguerra Fría: de Astana a Hamburgo (2010-2016)

En 2010, tendrá lugar en Astana la primera Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno OSCE del nuevo siglo. En la reunión se adopta el documen-

²⁴ En junio de 2008, meses antes de la guerra, la Federación Rusa propuso relanzar los debates sobre la seguridad en Europa, en el marco de la OSCE, con el fin de adoptar algún tipo de acuerdo jurídico —Tratado— en esta materia. La propuesta de Moscú, que no logró consenso, reflejaba la disconformidad rusa frente al desarrollo de los acontecimientos político-militares que tenían lugar en el continente, ampliación de la OTAN y de la UE. Iniciado el conflicto en agosto y a tenor del derrotero del mismo, Francia sugirió la convocatoria de una Cumbre para estudiar la propuesta rusa, a la vez que los proyectos de la UE sobre la estructura de seguridad europea, lo que no suscitó consenso.

to titulado “Hacia una Comunidad de Seguridad”; los países, en consonancia con los resultados de los debates y de las conversaciones de Corfú, deciden renovar sus compromisos con la OSCE, acordando la necesidad de fortalecer la seguridad europea, definiendo el interés común e identificando los retos que orientarán en la construcción de la mencionada Comunidad (OSCE/2010). Sin embargo, no sería posible el consenso sobre un “marco de acción” (políticas prácticas) relativo a medidas concretas que condujesen a la implementación de las ideas y proyectos sugeridos en la Cumbre. Los esfuerzos destinados a desbloquear la situación, es decir, la elaboración de un “Plan de Acción”, llevarán a la convocatoria, en 2011, de los llamados “Diálogos V a V” (de Vancouver a Vladivostok y de Viena a Vilnius) y en 2012 del “Proceso Helsinki+40” (H+40). Los Diálogos tuvieron como objetivo profundizar las capacidades de la OSCE como “facilitadora” en la alerta temprana, en la gestión y en la reconstrucción posconflicto (plan para los conflictos prolongados y cuestiones regionales urgentes). El fin último del H+40 era revitalizar y reforzar a la organización, “empoderar a la OSCE”, impulsando, políticamente, el establecimiento de una comunidad. La idea básica de la iniciativa era “reavivar” el espíritu histórico de Helsinki y del AF de 1975, que posibilitó el acercamiento entre posiciones enfrentadas en la lógica Este-Oeste, por medio de una serie de “debates orientativos”, oficiosos y flexibles en las tres dimensiones de la seguridad: la política; la económica y medio ambiental; y la dimensión humana. Los debates de carácter informal tuvieron como propósito evaluar los retos y las amenazas a las que se enfrentaba la OSCE, deliberar sobre su lugar en la arquitectura de seguridad europea (trabajo en común con otros foros multilaterales) e identificar los ámbitos en los que potenciar su función. Se establecía una “Hoja de Ruta” (*Roadmap*), sobre la base de cuestiones concretas para hacer eficaz y efectiva a la organización.²⁵ El proceso a desarrollarse entre 2012 y 2015, quedaría en punto muerto, en 2014 con motivo del estallido del conflicto en Ucrania. Durante este año, calificado por la propia OSCE como uno de los años más difíciles en su historia, puesto que se ponen en entredicho los principios que legitiman las relaciones entre sus participantes y su responsabilidad en la gestión de la seguridad paneuropea, se decide establecer un “Panel de Personas Eminentes sobre la Se-

²⁵ El Proceso Helsinki+40 contemplaba un plan global y desarrollado progresivamente, para consensuar los principios de la Comunidad de Seguridad. Por primera vez se consideraba un “horizonte a largo plazo” de trabajo conjunto y complementario entre las presidencias sucesivas de la OSCE, sobre los ejes temáticos identificados en el Proceso de Corfú; *vid.* OSCE. (2010). *Restaurando la confianza: el Proceso de Corfú*. Consulta, octubre 2012, <http://www.osce.org/es/mc/87586>.

guridad Europea como Proyecto Común” (2014), con el fin de encauzar la crisis de la organización. Este Panel o “grupo de sabios” será el encargado de reflexionar sobre el reestablecimiento de la confianza y la consolidación de la seguridad como proyecto común, teniendo en cuenta los principios del AF (1975) y la CP (1990),²⁶ dos documentos seminales de la OSCE. En 2015, pródigo en aniversarios significativos en el contexto europeo y mundial (setenta años de creación de las Naciones Unidas y del final de la Segunda Guerra Mundial y veinticinco de la firma de la CP), y en el que se cumplieron los cuarenta años de la adopción del AF, la actividad de la OSCE siguió dominada por la crisis en Ucrania y su entorno. A pesar de los intentos desde distintas instituciones de la organización, especialmente las presidencias de turno (Suiza y Serbia) y el SG, para facilitar el H+40, no hubo resultados concretos. Igual suerte se correría respecto a las sugerencias del Panel, dadas a conocer mediante informes que incluían recomendaciones para superar la crisis actual de seguridad europea, ya que las propuestas no fueron respaldadas por la totalidad de sus miembros. No obstante, en 2016, y como iniciativa del propio Panel, se organizaría una serie de encuentros y de discusiones sobre el proyecto común de seguridad.²⁷ A pesar del acuerdo general en el “diagnóstico”, la situación de la seguridad europea era la más grave y peligrosa en décadas, no pudo definirse una “narrativa o discurso común” que explicase la quiebra de la confianza entre los participantes. En su lugar, se establecieron tres “narrativas en competencia”, la de los países occidentales, la de Rusia y la de los Estados “entre o en medio de” (*states in between*), sobre los hechos que vive Europa desde el fin de la Guerra Fría (Tanner y Nosal, 2016). Nuevamente, como en tiempos pasa-

²⁶ Sobre el Panel *vid.* OSCE (2015). *Back to Diplomacy: Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as Common Project*. Consulta: diciembre 2015, <http://www.osce.org/networks/205846> y OSCE. (2016). *Renewing Dialogue on European Security: A Way Forward. Report on outreach events of the Panel of Eminent Persons on European Security as Common Project in 2016*. Consulta setiembre 2016, <http://www.osce.org/networks/291001>.

²⁷ En 2016 se llevaron a cabo reuniones informales en Washington, Bruselas, Londres, Berlín, Roma, Atenas, Kiev y, oficiosamente, al margen de algunos foros multilaterales, como la “Conferencia de Múnich sobre Seguridad” y el “Foro de Seguridad de Varsovia”, para desbloquear temas como la situación en Ucrania, Siria y Alepo, “control de armas”, cooperación económica, bloque del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por parte rusa e iraní, etc. A este respecto se llevaron a cabo encuentros bilaterales informales entre Estados Unidos-Rusia y entre las principales diplomacias mundiales (además de los citados con Gran Bretaña, Francia y Alemania).

dos, la OSCE se encontraba (y encuentra) ante el desafío de gestionar una seguridad inclusiva en una Europa dividida.

2. La OSCE: áreas de actuación, agenda y presidencias en ejercicio

En los años noventa, por los rasgos que la hacían única (presencia de todos los interesados en materia de seguridad europea, flexibilidad, consenso, agenda multidimensional, etc.) recaería sobre la OSCE gran parte de la responsabilidad de tramitar los cambios en Europa, creando instrumentos para gestionar pacíficamente dichas transformaciones. En este sentido cabe mencionar, además de los ya señalados, la “Convención de Conciliación y Arbitraje de la OSCE” (1992) (destinada a solventar posibles contenciosos), el “Pacto de Estabilidad” (1995) (fronteras),²⁸ el “Código de conducta sobre aspectos militares de la seguridad” (1994) (con el fin de generar confianza en el ámbito militar), o el ACMN (encauzar el tema de derechos de minorías). La OSCE actuó entonces como un gran “paraguas” institucional (reunía a los miembros de todas las organizaciones en Europa), siendo utilizada muchas veces por otras organizaciones (en pleno proceso de “reciclaje” y adaptación a los nuevos tiempos) para legitimar políticas y solventar una serie de cuestiones abiertas, como fue el caso de la UE con algunos de los candidatos a la incorporación²⁹ o de la

²⁸ La Convención fue el primer instrumento de la OSCE que trascendió el nivel político de los compromisos de la Organización, vinculando jurídicamente a los signatarios. Se dispuso la creación de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje (cuya sede se estableció en Ginebra) compuesto por Comisiones de Conciliación y Tribunales arbitrales. Sin embargo, la Convención no ha sido firmada por todos los países OSCE (la negativa ha sido rotunda en el caso de Estados Unidos, Turquía y Países Bajos). La OSCE será el espacio diplomático que recogerá los tratados bilaterales y una serie de acuerdos concluidos entre los países de la Europa del Este y los países comunitarios, el llamado Pacto de Estabilidad (PdE), de 1995 conocido también como Plan Balladur. Este Pacto contempla la utilización del mecanismo OSCE de Conciliación y Arbitraje ante las disputas que pudiesen surgir entre los Estados de la Europa Central y Oriental.

²⁹ La existencia de minorías en el seno de algunos de los Estados candidatos a la incorporación a la UE constituyó un tema sensible en la agenda negociadora comunitaria. En el contexto de la Guerra Fría el tema de las minorías y de sus conflictos permaneció en estado de latencia, totalmente controlado por los distintos aparatos estatales. Después de la disolución del Bloque del Este, la cuestión se convirtió en un asunto de relevancia en las relaciones intraeuropeas, ya que aparecía como un posible desestabilizador —conflicto— a introducir en esa comunidad de seguridad que se puede considerar la UE. A modo de ejemplo de minorías cabe citar a las po-

OTAN con motivo de las guerras en la antigua Yugoslavia. Una vez que la mayoría estuvieren en vías de solución de los temas sensibles referidos a los países de la Europa Central, la OSCE profundizará sus actividades en otras áreas donde se activan conflictos latentes y nuevos (Bloed, 2009).

2.1. Áreas de Actuación: ¿de Europa a Eurasia?

La labor de la OSCE en el nuevo siglo se distinguirá por la reducción de sus actividades en los Estados miembros de la UE y por el incremento de su presencia creciente (la llamada “inercia del proceso OSCE”) en zonas estratégicas para la seguridad europea, como son el Cáucaso y, especialmente, Asia Central. Asimismo, la presencia de la guerra abierta en dos países participantes, Georgia y Ucrania, como se ha mencionado, marcarán de manera significativa la vida de la organización, poniendo en crisis los propios principios del AF,³⁰ cuestionando la eficacia y la viabilidad de sus instrumentos.

blaciones de origen húngaro/magiar en Eslovaquia y Rumanía, la turca en Bulgaria, la albanesa en Macedonia, la alemana en la República Checa, la rusa en Estonia y Letonia y la romaní presente en distintos Estados. La UE ha hecho siempre referencia a lo pactado y consensuado respecto al tema en el ámbito de otras organizaciones internacionales, siendo el referente más citado el AF (firmado por todos, menos Albania, en 1975). Sobre el tema *vid.* SAINZ GSELL, Nora (2007). “Minorías en Europa Central y Oriental: conflictividad y gestión internacional en posguerra fría”, en BLANC ALTEMIR, Antoni (ed.). *Europa Central en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa*. Lleida “Centre de Cooperació Internacional de la Universitat de Lleida”, Acció Jean Monnet Comisión Europea: 228-250.

³⁰ En 1992 se estableció una Misión OSCE para la gestión del conflicto de Osetia del Sur, dando por finalizada su labor en diciembre de 2008, año de la guerra ruso-georgiana. El conflicto entre Rusia y Georgia y la derrota de este último país tuvo como consecuencia la proclamación de independencia del Estado georgiano de dos de las repúblicas que lo integran, Osetia del Sur y Abjasia. En 2015, estas repúblicas firmaron un acuerdo de integración con Moscú, no reconocido por la comunidad internacional, que sostiene el principio de la integridad territorial de Georgia. El conflicto entre Rusia y Ucrania (2014), que implicó la incorporación de Crimea y otros territorios a soberanía rusa, supone para muchos una violación del Derecho Internacional y del principio de integridad territorial. Por su parte, Moscú sostiene que la ayuda política y económica por parte de actores como la UE a los opositores a las tesis rusas supondría la violación del principio de no injerencia, recogido en el AF. Hay que mencionar que todas las estructuras e instituciones de la OSCE trabajan de manera concertada para la solución del conflicto en “Ucrania y su entorno”, “Ucrania oriental, incluida la situación en Crimea (denominaciones que se utilizan para abordar el conflicto). A la Misión de Observación (supervisión del alto el fuego) hay

El Cáucaso,³¹ al igual que Asia Central, constituye parte del espacio vital de seguridad para Rusia, que coincide con el ámbito de la antigua Unión Soviética y en donde Moscú ejerce una especie de “Doctrina Monroe” a la rusa (Sainz Gsell, 2010). En consecuencia, todo lo que acontezca en el área será percibido por la Federación en términos de interés de la política exterior y de la seguridad rusa. De ahí la dificultad de gestión de los conflictos en la región ya que el “factor ruso” desempeña un papel clave en la posible solución de los mismos. A lo que hay que sumar el hecho de que los Estados *in between* (a excepción de los Estados bálticos que pertenecen a la UE y a la OTAN), independientes desde 1991, por su misma ubicación geopolítica, tienen un estatuto de seguridad indefinido que oscila entre su posible vinculación a las estructuras político-militar-económicas occidentales y las que ofrece la Federación, país que actúa como potencia cuasihegemónica. La posible incorporación a los marcos de cooperación occidentales por parte de Georgia, Ucrania o Moldova es percibida por Moscú como una amenaza a su seguridad nacional.

De las dos áreas, la centroasiática es la que ha cobrado una dimensión específica en el espacio OSCE, y tal como sucedió con el Mediterráneo en los inicios de la CSCE/OSCE (la seguridad europea estaba estrechamente ligada a las cuestiones mediterráneas dada la participación de Estados ribereños de ese Mar), podría hablarse de un proceso de “regionalización de la seguridad” que tiene como pivot a las antiguas repúblicas centro-asiáticas exsoviéticas (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkme-

que sumar el Grupo de Contacto Trilateral, encargado de negociar medidas prácticas para poner fin al combate armado y buscar soluciones a un arreglo político duradero.

³¹ En la actualidad la región está integrada por tres repúblicas, Armenia, Azerbaiyán (incluye a la Región autónoma de Alto Karabaj y la República autónoma de Najicheván), Georgia (con las Repúblicas autónomas de Abjasia y de Adzharia y la Región autónoma de Osetia del Sur) y una serie de repúblicas autónomas integradas en la Federación Rusa (Adigueia, Chechenia, Ingushetia, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Karachevo-Cherkesia y Osetia del Norte). Es la zona más turbulenta de la antigua Unión Soviética y es el núcleo duro de la seguridad de Moscú. El Cáucaso aparece como el marco idóneo en y desde el que se articula la estrategia de reemergencia de Rusia como gran potencia del sistema internacional en los últimos años (participación en los BRIC, en Siria, etc.).

³² Las repúblicas centroasiáticas se incorporan a la OSCE en 1992 y durante mucho tiempo este fue el único espacio de carácter paneuropeo en las que estuvieron presentes. La pertenencia de las cinco a la OSCE ofrecía al resto de Estados participantes por una

nistán y Uzbekistán).³² Asia Central cobra importancia progresivamente desde la disolución de la Unión Soviética, dinámica que se acelera desde el 11-S (2001)³³ y que se consolida con las guerras en Afganistán, Irak y Siria (la presencia de los famosos “uzbekos” de Alepo, que combaten junto al Estado Islámico, en el actual conflicto sirio, es una muestra de la complejidad de las guerras). Es una región que ha recuperado su histórico valor estratégico en las relaciones internacionales como centro de comunicación entre diferentes culturas (rusa, iraní, china, etc.) y también como foco de la denominada “nueva ruta de la seda” (la ruta del petróleo, del gas, el agua, del crimen organizado transnacional, terrorismo, etc.). El valor geopolítico y la necesidad de gestionar la inmensa agenda temática (retos) que presenta la región, hace que se decida, sobre la base de la indivisibilidad de la seguridad en el espacio euroatlántico, establecer mecanismos de colaboración con otros países asiáticos mediante la figura de Asociados para la Cooperación (como los Asociados del Mediterráneo) que se otorga, en 1992, a Japón (importante contribuyente económico); en 1994, a la República de Corea (con grandes inversiones en algunas repúblicas); en 2000, a Tailandia (país estratégico en el sudeste asiático); en 2007, a Afganistán (clave de la conflictividad regional), y en 2009, a Australia (actor activo en foros de cooperación de Asia-Pacífico y en materia de seguridad). En esta línea, se acuerda conceder la membresía, en 2012, a Mongolia (vecina de China y parte histórica de la región), que eleva a cincuenta y siete el número de participantes en la OSCE, ampliando la idea de Europa en términos de seguridad, “asiatizándola”.

parte, la posibilidad de gestionar “desde dentro” los posibles conflictos en el área y, por otra, la oportunidad de abordar una amplia gama de cuestiones, dada la calidad multidimensional de la agenda OSCE, conformada en torno a las “canastas” temáticas (seguridad, cooperación económica, medioambiental y científica; y dimensión humana). También fue una forma, por parte de los occidentales, de “controlar” la desintegración soviética mediante su membresía vinculando Asia Central con Europa y manteniéndola “alejada” del “peligro del fundamentalismo”; asimismo, fue un medio de extender principios y valores (democracia, derechos humanos, etc.). También la OSCE servirá, en tanto que institución “frontera” de Afganistán y hasta que este país no se incorpore como asociado para la cooperación, como “trampolín” para organizaciones como la UE y la OTAN.

³³ Vid. DJALILI, Mohammad-Reza y KELLNER, Thierry. (2003). “Les Etats Unies et l’Asie centrale après le 11 septembre 2001”, *Revue Française de Geopolitique*, 1: 242-269 y MAKUKHA, Roman; SATCHES, Penny y TRAMBLE, Jonathan (2014). “Borders and Borderlands: Working across Lines that Divide Us in Central Asia”. En IFHS (2014): 201-217.

2.2. Las presidencias de la OSCE

La figura del PEE fue creada en la Reunión de Helsinki en 1992, está encargado, en nombre del CM y del CS, de coordinar y facilitar asesoramiento a las instituciones OSCE respecto de las decisiones que se adopten en su seno, desde 1995 su mandato es de un año. En el desempeño de las tareas es apoyado por los presidentes anterior y posterior del CM, actuando conjuntamente como una troika; por los grupos de gestión *ad hoc* en el campo de la alerta temprana y de la prevención y gestión de conflictos, y por los Representantes Personales que pueden intervenir por mandato presidencial con atribuciones claras, precisas y limitadas en una crisis o en un conflicto.³⁴ El balance general de la presidencia se da a conocer en la Reunión del CM que pone fin al mandato mediante un documento denominado *Resumen del Presidente*. A través del PEE, en tanto que instrumento de alerta temprana, cualquier Estado puede plantear una cuestión, ya sea como parte implicada en una controversia o como partícipe de un grupo de Estados no implicados directamente en la controversia, pero preocupados por la misma. El PEE ha llevado a cabo las intensas actividades dentro de la OSCE en el campo de la prevención de conflictos, entre las que se destacan las visitas realizadas a países inmersos en algún tipo de conflictividad y/o crisis.

2.3. Las dimensiones de la agenda OSCE

Cada presidencia,³⁵ que se ejerce, por regla general, por medio del Ministro de Asuntos Exteriores del Estado designado, adquiere la responsabilidad de gestionar la inmensa agenda de la organización, las famosas “tres canastas” o dimensiones de la seguridad, establecidas en el AF (*vid.* Cuadro 3).

³⁴ Han actuado como Representantes Personales importantes políticos europeos, por ejemplo el expresidente de gobierno español González y el canciller austríaco Vranitzky, en la antigua Yugoslavia y en Albania, el exembajador holandés, van der Stoep, para la situación de Macedonia y el expresidente finés, Ahtisaari, en Asia Central, entre otros.

³⁵ La presidencia de la OSCE (en tanto que presidente del CM) ha sido ejercida, en orden cronológico, por Alemania (enero-junio 1991), Checoslovaquia (enero-junio 1992), Suecia (1992-1993), Italia (1993-1994), Hungría (1995), Suiza (1996), Dinamarca (1997), Noruega (1998), Polonia (1999), Austria (2000), Rumania (2001), Portugal (2002), Holanda (2003), Bulgaria (2004), Eslovenia (2005), Bélgica (2006), España (2007), Finlandia (2008), Grecia (2009), Kazajstán (2010), Lituania (2011), Irlanda (2012), Ucrania (2013), Suiza (2014), Serbia (2015), Alemania (2016) y Austria (2017). En 2018, Italia presidirá la OSCE.

Cuadro 3. Las tres dimensiones de la seguridad de la OSCE

Dimensión político-militar	Dimensión económica y medioambiental	Dimensión Humana
<ul style="list-style-type: none"> - Control de armamento - Asuntos transdimensionales (minorías nacionales, igualdad de género, trata de personas, otros asuntos) - Lucha contra el ciberdelito - Lucha contra el terrorismo - Prevención y resolución de conflictos - Reforma militar - Reforma policial 	<ul style="list-style-type: none"> - Economía - Medio ambiente - Buena gobernanza - Blanqueo de capitales - Energía - Capacidad empresarial 	<ul style="list-style-type: none"> - Derechos Humanos - Elecciones - Libertad de los medios informativos y libertad de expresión - Romaníes y sinti - Estado de derecho - Tolerancia

Elaboración propia de la autora a partir de la documentación OSCE

En el marco de la primera dimensión, la de la seguridad político-militar, que incluye temas como el de las “Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad” (para reforzar la seguridad militar mediante la transparencia y la cooperación), clave en el bipolarismo, y a la que, en la posguerra fría, se le suman otros, como ser la depositaria del “Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa”³⁶ (FCE) y, fundamentalmente, la prevención y la gestión de conflictos, en la Nueva Europa, se confirman, en estos últimos años, dos tendencias. Por una parte, la reducción de las actividades en el ámbito de los Estados que se han incorporado a la UE y en los que la acción de la organización ha sido importante: Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Hungría y Rumania, en donde la existencia de conflictividad ligada a la situación de minorías implicó la presencia de la OSCE, especialmente por medio del ACMN (hay que destacar que el mandato del ACMN se inscribe en el ámbito de la diplomacia de prevención y no en el de la perspectiva de la dimensión humana); por otra, el aumento de las funciones de la organización en ciertos aspectos de la seguridad, que se manifiesta, por ejemplo, en la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y ligeras, en la participación de tareas destinadas al desarme (Kosovo), en las labores de eliminación de minas (Tayikistán y Ucrania son Estados don-

³⁶ En posguerra fría, la OSCE será depositaria de una serie de tratados negociados fuera del marco de la organización: el de *Cielos Abiertos*, el de *FACE* y el *Pacto de Estabilidad*.

de se está trabajando en la actualidad), en la reconstrucción posbélica (antigua Yugoslavia); y el incremento de la presencia de la OSCE en Ucrania, el Cáucaso y en Asia Central. Asimismo, en esta primera dimensión, destacan los conflictos “congelados” del Alto Karabaj (Azerbaiyán), el de Transnistria (en Moldova) y los de Georgia (Osetia del Sur, Abjazia y el que sostiene con la Federación Rusa) que necesitan de la continuidad de políticas para desbloquearlos. En el ámbito de las amenazas transnacionales, la creación en 2012 de un Departamento encargado de coordinar y de gestionar este tipo de riesgo, permite la acción conjunta de los estados en la lucha contra el terrorismo, en la seguridad y la gestión de fronteras y en los asuntos policiales de carácter estratégico.

La segunda dimensión, la de la cooperación económica y medioambiental, es la menos “destacada” históricamente de las tres. La dimensión económica ha sido la de desarrollo más escaso dentro de la OSCE, tanto en la Guerra Fría, ante la dificultad de establecer relaciones entre economías de distinto signo (libre mercado y centralizadas) y dado que los distintos grupos de países tenían marcos de cooperación propios (UE, CAME), como en el posbipolarismo, ya que la transición económica de los países de la Europa Central y Oriental necesitaba grandes cantidades de capitales que la OSCE, con un magro presupuesto, no podía financiar. En este sentido, el déficit de recursos económicos de la organización es un inconveniente para sus actividades (y las contribuciones voluntarias han creado “diferencias” entre los Estados con más y con menos recursos), por lo que debe recurrir a la ayuda externa proveniente de otras entidades internacionales (UE, Banco Mundial, etc.) para llevar a cabo proyectos. En contraposición, la dimensión medioambiental ha ido cobrando peso en los últimos años, y su crecimiento se vincula principalmente a la gestión de los recursos y a la promoción de un desarrollo sustentable en torno a ellos. Ejemplos en esta línea son la gestión del agua y la construcción de infraestructuras de comunicación y de transporte de escaso impacto ecológico en Asia Central, la puesta en marcha del Foro de la Energía (Viena, 2015) y el incremento de las actividades de la Oficina del Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE (OCAEM) en países como Mongolia, en el que se establece el primer proyecto de la OCAEM en la reducción del riesgo medioambiental y de catástrofes (creación del Centro Global de Observación de Incendios).

La tercera canasta, la de la dimensión humana, es la que más se ha expandido en la posguerra Fría, abordando temas que van desde la situación de minorías nacionales, de la comunidad romaní y de los trabajadores migrantes, pasando por la coordinación y vigilancia de elecciones, la prevención de la tortura, hasta la lucha por la libertad de información, de religión y de

tolerancia y no discriminación. En el desarrollo de esta dimensión ha jugado un papel significativo la política de algunos países que la potenciaron (recursos económicos y humanos), como son los casos de los países nórdicos y, particularmente, de Estados Unidos y Canadá, puesto que para estos últimos, constituye su única vía de acceso al ámbito de las cuestiones relativas a derechos humanos y democracia en la región OSCE (especialmente en Eurasia).

La agenda global de la OSCE muestra a una organización con una permanente y notable ampliación de sus competencias, con énfasis creciente en las cuestiones de la cooperación horizontal (tolerancia, libertad de información, medioambiente, buen gobierno, género, energía, etc., las denominadas *horizontal issues*) y con sus mecanismos y estructuras que miran hacia las regiones donde el resto de organizaciones europeas no tiene, aún, plenas competencias.³⁷

2.4. Las presidencias: programas y prioridades

Al asumir la presidencia del CM de la OSCE, el Estado responsable tiene ante sí un doble reto: gestionar, como se ha mencionado, una agenda diversa y compleja de seguridad, condicionada en muchas ocasiones por las crisis y conflictos que tienen lugar en el área; y formular un programa de presidencia (generalmente, centrado en un aspecto que es reflejo de su interés en política exterior) en consonancia con los valores y compromisos de la organización. De manera general, la participación de los Estados comunitarios en el contexto de la OSCE ha estado progresivamente, vinculada al marco de la acción exterior de la UE (la OSCE fue la primera organización en la que se “habló con una sola voz” desde Bruselas), lo que no ha sido para estos un impedimento en el apoyo y profundización del desarrollo de otros temas en el ejercicio de la presidencia.

En la década de los noventa, inicio del proceso de institucionalización de la OSCE, las presidencias estuvieron “desbordadas” por los acontecimien-

³⁷ Además de sus órganos políticos, la OSCE mantiene una red de operaciones sobre el terreno localizadas en Europa sudoriental (Presencia en Albania, Misión en Bosnia-Herzegovina, Misión en Kosovo, Misión en Montenegro, Misión en Serbia, Misión en Skopje), Europa oriental (Misión en Moldova, Coordinador de Proyectos en Ucrania, Misión Especial de Observación en Ucrania, Misión de Observadores en los puestos de control rusos de Gukovo y Donetsk), el Cáucaso meridional (Coordinador de Proyectos en Bakú, Oficina en Ereván) y Asia Central (Centro en Ashgabad, Oficina de Programas en Astana, Centro en Bishkek, Oficina en Tayikistán, Coordinador de Proyectos en Uzbekistán).

tos que tenían lugar en Europa: inicio de las guerras en la antigua Yugoslavia (Alemania, 1991) y la desintegración de la Unión Soviética (Checoslovaquia/Suecia, 1992). Entre los países que ocuparon el cargo, cabe destacar la labor llevada a cabo por Suecia en sus esfuerzos, para la incorporación de los nuevos Estados centroasiáticos y caucasianos y su “homologación” con el resto de los participantes OSCE. En las repúblicas centroasiáticas visitadas personalmente por el PEE, se pusieron en marcha una serie de actividades para facilitar su incorporación plena a la organización (creación de una Oficina de Enlace de la OSCE y la organización de distintos seminarios en las mencionadas repúblicas). Otras presidencias activas, en la época, fueron las de Italia (1993), con los conflictos en territorio exsoviético como telón de fondo; la de Hungría (1995), marcada por los inicios de la ampliación de la OTAN hacia el Este y la guerra en Kosovo; y Suiza (1996), encargada de llevar a la práctica parte de los Acuerdos de Dayton sobre Bosnia-Herzegovina de 1995 (coordinación y supervisión de las primeras elecciones), además de preparar la Reunión de Lisboa (1996) con el objetivo prioritario de diseñar un “Modelo de Seguridad para Europa”. Las agendas de las siguientes presidencias, Dinamarca (1997), Noruega (1998) y Polonia (1999), se centrarían en afianzar el proceso de institucionalización de la OSCE, su colaboración con el resto de organizaciones, al mismo tiempo que apoyar la gestión de los conflictos que eran responsabilidad de la OSCE.

Una vez consolidadas las estructuras OSCE, las presidencias ejercidas en la década siguiente se encargarán de potenciar y de ampliar los temas de agenda: Austria (2000), profundización de las actividades OSCE en la Europa Sudoriental; Rumania (2001), trabajo en ámbitos de terrorismo y el papel de Afganistán en la seguridad paneuropea; Portugal (2002), coordinación de la lucha antiterrorista. Por su parte, Holanda (2003) pondría énfasis en el tráfico de personas, Bulgaria (2004) lo haría en materia de educación; Eslovenia (2005), en el desarrollo y reforma de la organización; Bélgica (2006), en el reforzamiento de las normas internacionales para la persecución del crimen organizado y el afianzamiento de la cooperación económica y ecológica. En 2007, España ocuparía el cargo, apostando por potenciar la cooperación y la seguridad en Asia Central y, en particular, la dimensión ecológica-medioambiental (uno de los lemas de la presidencia fue “Cuidado del Medio Ambiente”).³⁸ Hay que destacar que la presiden-

³⁸ En 2005, con el apoyo de los países UE, España es elegida para presidir el CM. Será la primera que un Estado mediterráneo occidental desempeñe la presidencia en la OSCE. En el caso español, se puede hablar de cierta continuidad con la agenda de otras presi-

cia española convocará de manera informal, a fin de hacer más eficiente la labor de las PEE y dotar de continuidad a los temas de agenda, a los países encargados de las futuras presidencias (en este caso Finlandia, Grecia, Kazajistán y Lituania). Esta modalidad denominada “Quinteto” servirá de precedente como método de trabajo en futuras presidencias (diseñar políticas y objetivos a mediano y largo plazo en aras de una mayor coordinación y eficacia). La presidencia finesa (2008), al igual que la griega (2009), verán mediatizadas sus actividades por la crisis producida a partir del enfrentamiento entre Moscú y Tiflis. Desde Helsinki, se pondrían en marcha los mecanismos diplomáticos oficiales e informales para restaurar la confianza y el diálogo entre los participantes, tomando el relevo Atenas, encargada de llevar adelante el Proceso de Corfú, estructurado en una agenda temática cerrada sobre la seguridad euroatlántica y euroasiática, además de abordar las amenazas transnacionales e interdimensionales que afectan a la seguridad y a la estabilidad del espacio OSCE. Por su parte, la presidencia kazaja (2010) trabajó duramente para lograr el primer documento consensuado en años, la “Declaración de Astana”, fundamento para la implementación de una futura Comunidad de Seguridad. Lituania (2011) e Irlanda (2012) pondrían en marcha los planes para relanzar la OSCE a través de una suerte de ponderación de modelos y figuras como una “Agenda para la Paz” para la OSCE (equivalente a la existente a la adoptada por Naciones Unidas en los años noventa) con indicaciones claras para la acción de la OSCE (los Diálogos “V a V”), de la que se encargaría Vilnius y el H+40 (plataforma de discusión temática a tres años que afectaba a todos los ámbitos e instituciones de la organización), cuya responsabilidad de lanzamiento correspondió a Dublín. En 2013 Ucrania sería la encargada de facilitar el desarrollo del H+40, en tanto que PEE, dinamizando toda la actividad y los foros de la OSCE bajo la idea de una “Visión común, objetivos comunes, actuaciones comunes”. El enfrentamiento abierto entre Moscú y Kiev dominaría el programa OSCE y llevaría, por primera vez, a la formulación del concepto de “Presidencias consecutivas” con el fin de reforzar a la troika y establecer un enfoque

dencias de países comunitarios, ya que se retoma como área de aplicación de políticas la región centroasiática (presidencia sueca) y como ámbito destacado el medioambiente (presidencia belga). Globalmente, los objetivos de la presidencia se centraron en consolidar y fortalecer los mecanismos y las instituciones que fomentas en la democracia, el Estado de derecho, la buena gobernanza y que posibilitasen el afianzamiento de la sociedad civil en la zona. Sobre el tema *vid.* SAINZ GSELL, N. (2008). “La OSCE en Eurasia: Retos y desafíos de la presidencia española”, en CLAUDIN, Carmen y GONZÁLEZ, Alex. (eds.), *Nuevos actores y dinámicas en Eurasia. Asia Central y la seguridad energética global*. Barcelona: CIDOB: 222-252.

estratégico coordinado para la orientación de las deliberaciones. Esta idea de continuidad se refleja en la gestión de una agenda conjunta entre Suiza (2014) y Serbia (2015). Tanto Berna como Belgrado centrarán sus esfuerzos en crear una “comunidad de seguridad en beneficio de todos” y en “salvar las diferencias y fomentar la confianza”, en un escenario europeo crítico (importante número de víctimas tanto del conflicto ucraniano, como de los movimientos migratorios en gran escala y refugiados de la guerra en Siria y su entorno, así como de los atentados terroristas en diferentes países como Francia, Bélgica, Turquía, etc.). En 2016, Alemania, con su programa de las “3R” (“Renovar el diálogo, reconstruir la confianza y restablecer la seguridad”) y apelando a la idea de la “cooperación salvadora”, formulada ya por Willy Brandt en los años setenta, tampoco logrará avances. Tanto es así que en el CM de Hamburgo (diciembre 2016) será imposible la adopción de una Declaración Final sobre la seguridad y la cooperación en Europa.

3. Consideraciones finales

1. A pesar del proceso de institucionalización de estos años, la OSCE sigue conservando las cualidades básicas de proceso diplomático (o si se quiere, de organización *sui generis*) que constituyen tanto un problema, por la falta de capacidad jurídica internacional y la regla del consenso entre cincuenta y siete Estados que ralentiza y dificulta la adopción de decisiones como una ventaja, puesto que continua manteniendo la flexibilidad y la “informalidad” en las negociaciones y es depositaria de normas consensuadas (imposibles de alcanzar en este momento). La incorporación masiva de todos los nuevos Estados (de treinta y cuatro se pasó a cincuenta y siete) significó la mayor y más rápida mutación experimentada por un foro de negociaciones europeo. La ampliación del número de participantes ha supuesto, también, sobre todo, por la incorporación de las repúblicas centroasiáticas y el establecimiento de relaciones de asociación con otros países asiáticos, importantes en términos de seguridad y de cooperación, cierta dinámica de “asiatización” progresiva en las relaciones de seguridad europea y mundial. En la evolución del contexto institucional que se produce en Europa (OSCE, UE, OTAN, CdE), se pueden observar, junto a los cambios cuantitativos en las organizaciones (en todos los casos crece el número de los miembros), transformaciones cualitativas, es decir, el incremento de los atributos temáticos, ampliación de la agenda, que dan origen a un solapamiento competencial entre las organizaciones. La OSCE ya no es la única que trabaja con un amplio número de Estados, ni tampoco la que posee en exclusiva una agenda temática múltiple,

lo que ha llevado, en la praxis, a una división en el campo de trabajo, de la seguridad, en dura (centrada en aspectos militares y de defensa) y en blanda (dirigida a los ámbitos políticos de la seguridad, de la dimensión humana, etc.), en la cual se inscriben las actividades OSCE. Ante la paulatina pérdida de competencias y de responsabilidades a favor de otros espacios de cooperación, especialmente la UE, se hace necesario replantear las funciones de la organización, fundamentalmente, destacando su virtudes, entre ellas, su posible papel de “puente”, por ejemplo, entre la UE y sus nuevos vecinos, “en y entre” sus participantes o fomentando más actividades “fuera de área” (poniendo a disposición de otros actores su experiencia en el campo de los procesos electorales, de las minorías, de las medidas de confianza y seguridad, etc.), en definitiva, seguir exportando el modelo y la metodología OSCE que tanto ha permitido a los europeos avanzar, a pesar de todo, en sus relaciones (si no existiese, habrá que inventarla). En ese multilateralismo existente, se hace necesario potenciar su papel en el contexto del denominado *smart multilateralism* (“multilateralismo inteligente”), es decir, la cooperación entre instituciones, basada en sinergias y complementariedades, a la vez que se utilizan las ventajas comparativas de cada una de ellas y, en donde la OSCE, juega con ciertas prerrogativas (su presencia por medios de las Operaciones sobre el Terreno en las zonas sensibles del continente y su estructura de diplomacia preventiva).

2. En este ámbito, el de la diplomacia preventiva y de gestión, y concretamente, desde las propias instituciones OSCE, sería deseable reforzar y hacerlas de ellas más “visibles”, como la del PEE, alargando, por ejemplo, la duración de la presidencia, evitando así la discontinuidad y, al mismo tiempo, y asegurando al mismo tiempo cierta permanencia temporal de los temas en la agenda (medio y largo plazo), o mediante la posible creación de la figura del “ministro de exteriores de la OSCE” que ayude a la presidencia.

3. En ese proceso de cierta regionalización de la seguridad en la OSCE, que desempeña la noción de una Asia Central “en expansión”, vital como flanco en la guerra contra el crimen transnacional organizado y el terrorismo internacional (actúa y se la refuerza como tampón frente al radicalismo islámico) y como poseedora de importantes recursos estratégicos (agua, petróleo y gas), destacar la necesidad de dotarla de estabilidad, como al resto de los territorios OSCE, ya que toda crisis (discriminación de minorías, lucha por los recursos, revueltas sociales, refugiados, etc.) puede actuar como “contaminador”, difusor y hasta acelerador de conflictos en la zona y fuera de ella. En ese sentido, la OSCE, la única que posee los instrumentos (“una importante caja de herramientas”, a algunas habría que actualizarlas)

y la agenda pertinentes, debe retomar y desempeñar su papel histórico de “erosionador” de dificultades y de “facilitador” de políticas, en el apoyo a los procesos de construcción de las instituciones democráticas y de consolidación del Estado de derecho, pilares básicos de la buena gobernanza y de una sólida comunidad de seguridad. Tarea nada fácil, ya que muchas veces la cooperación es vista (y a menudo utilizada) en términos de “injerencia”, de violación de la soberanía, etc. (“colisión” de principios).

4. Quizás una de las labores más difíciles de la actual OSCE es la de limar las nuevas líneas divisorias que se han instalado en la Europa de posguerra Fría: por un lado la de las dos Europas, una Europa estable, pacífica frente a una Europa en conflicto, plena de inseguridades, de turbulencias; y por otro la de las tres Europa, la de las “narrativas en competencia”, la de los países occidentales, la de Rusia y la de los Estados “atrapados en medio de”. La OSCE, como foro paneuropeo de diálogo, aparece como el contexto idóneo para hacerlo ya que posee los medios para ello. En ese sentido, desde todos los mecanismos de la OSCE, y en especial, desde la presidencia se deben maximizar, con “ideas e imaginación”, los recursos y las posibilidades de la organización, es decir, favorecer contactos formales e informales entre las partes en conflicto, rentabilizar el activo de la participación en la reconstrucción de las sociedades posbélicas, utilizar el bagaje y el prestigio que las diferentes diplomacias poseen y que tan buenos resultados han dado en la historia de la organización (como por ejemplo la acción de algunos de los Estados NNA, Finlandia, Irlanda, Suecia, Suiza, Serbia). En este momento las relaciones entre los distintos actores, Federación Rusa, Estados Unidos, UE, países de la CEI, presentes en la OSCE, son difíciles por la divergencia de intereses y de políticas en ámbitos sensibles (guerra en Siria, situación en Turquía, Ucrania, Georgia, Moldova, la falta de entendimiento en materia energética entre Bruselas y Moscú, nuevas funciones de la OTAN, el papel de la Nueva Rusia, etc.) e impiden el consenso y la revitalización de la OSCE. No obstante, se hace imprescindible y necesario encontrar un nuevo *modus vivendi* (como hace cuatro décadas atrás) en las relaciones y, en particular, con Rusia, que permita, no solo encaminar pacíficamente los conflictos en su área de influencia, sino también disminuir la percepción de amenaza y desconfianza a su seguridad. Una vía podría ser la denominada “cooperación pragmática” entre Rusia y el resto de Europa en áreas de interés común (como las infraestructuras, el sector energético, la cooperación tecnológica, etc.) (IAI/OSCE, 2016). Se considera que la OSCE reúne, de manera general, los instrumentos necesarios para ser un proveedor de seguridad. El tema reside en la voluntad de utilizarlos y en cómo se utilicen en la construcción de la futura Comunidad de Seguridad.



Bibliografía general

- ADLER, E. y BARNET, M. (eds.) (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BLOED, A. (2009). "OSCE's "frozen conflicts" remain volatile". *Security and Human Rights*, 2:175-178.
- BRZEZINSKI, Z. (2012). *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books.
- CSCE/OSCE (1975). *Acta Final de Helsinki*.
- . (1990). *Carta de París para una Nueva Europa*.
- . (1992). *Documento de Helsinki. Los Desafíos del Cambio*.
- . (1993). Documento de Roma. *La CSCE y la Nueva Europa. Nuestra Seguridad es Indivisible*.
- . (1994). *Documento de Budapest. Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era*.
- . (1996). Documento de Lisboa. *Un Modelo de Seguridad Común para el Siglo XXI*.
- . (1999). Documento de Estambul. *Carta para la de Seguridad Europea*.
- . (2010). Documento de Astana. *Hacia una Comunidad de Seguridad*.
- DOMÍNGUEZ, R. (ed.) (2014). *The OSCE: Soft Security for a Hard World. Competing Theories for Understanding the OSCE*, Bruxelles: Euroclio 76.
- DUNAY, P. (2006). "The OSCE in Crisis". *Chaillot Paper*, 88.
- . (2015). "Lessons to Learn: The Effect of the Ukraine Crisis on European and Euro-Atlantic Security". En IFSH, *op. cit.*, pp. 237-261.
- GHÉBALI, V. Y. y WARNER, D. (2006). "The Reform of the OSCE. Problems and 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks". *PSIO Occasional Paper*, 2.
- GNESOTTO, N. y GREVI, G. (2005). *The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025?* Paris: Institute for Security Studies.
- INSTITUTE FOR PEACE RESEARCH AND SECURITY POLICY AT THE UNIVERSITY OF HAMBURG/IFSH (ed.) (2014). *OSCE Yearbook 2013*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- . (2015). *OSCE Yearbook 2014*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI (IAI) y OSCE (2016). *The EU, the OSCE and the Future of European Security: Meeting Report*. Roma, IAI/OSCE, March.
- KEMP, W. A. (2014) "A Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: A New Role for the OSCE". En IFSH, *op. cit.*, 53-66.
- SAINZ GSELL, N. (1997). "Security and International Organizations in Europe : OSCE in Preventive Diplomacy and Crisis Management", *International Seminar on EU's*

Common Foreign and Security Policy and the World Responsibilities, Bruselas: Institut d'Etudes Europeennes (Université Libre de Bruxelles)-Olof Palme International Center (Estocolmo) (october).

SAINZ GSELL, N. (coord.) (2005). "Asia Central en un mundo en cambio: de región periférica a área generadora y de aplicación de políticas. Actores, política y seguridad". *Revista CIDOB d'Afers Internacional*: 70-71.

———. (2010). "Rusia y el Cáucaso: las zonas de tensión". En MESA, Manuela (coord.) *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2010-2011*. Madrid: CEIPAZ/ Fundación Cultura de Paz, Icaria Editorial: 193-212.

TANNER, F. (2015). "Helsinki+40 and the Crisis in Ukraine". En IFSH, op. cit.: 69-82.

TANNER, F. y NOSAL, J. (2016). "Mission (im)possible: Renewing dialogue on European security". *Security Community*, 4: 10-11.