¿Puede la OSCE (todavía) contribuir a la seguridad europea?

Can the OSCE (still) Contribute to European Security?

FERNANDO ARLETTAZ

Centro Universitario de la Defensa / Universidad de Zaragoza, España

RESUMEN: La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (convertida luego en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) nació con el objetivo de constituir un foro de diálogo entre actores con opciones políticas y concepciones de la seguridad radicalmente diferentes. Luego del final de la Guerra Fría, el discurso de la Organización se orientó hacia la promoción de un ideal democrático robusto. Sin embargo, los hechos mostraron los límites del optimismo inicial. El rol efectivo de la Organización siguió vinculado a un concepto tradicional de seguridad como seguridad interestatal, con cierta atención a la dimensión de los derechos humanos, pero también con una alta tolerancia a los regímenes no democráticos que persistían en su seno. Esta *geometría variable* entre los componentes del concepto de seguridad se relaciona con la naturaleza misma de la Organización: ella nació como forma de garantizar un *modus vivendi* entre Estados con intereses e ideologías enfrentados y mantiene en buena medida este carácter, aunque la oposición no sea hoy entre dos modelos económicos diferentes sino entre Estados con grados variables de democratización.

PALABRAS CLAVES: OSCE, seguridad europea, Proceso de Helsinki.

ABSTRACT: The Conference on Security and Cooperation in Europe (later transformed into the Organization for Security and Cooperation in Europe) was born with the aim of constituting a forum for dialogue between international actors with radically different political options and conceptions of security. After the end of the Cold War, the Organization's discourse was reoriented towards the promotion of a robust demiocratic ideal. However, the facts showed the limits of the initial optimism. The effective practice of the Organization continued to adhere to a traditional concept of security as interstate security, with some attention to the human rights dimension, but also with a high tolerance for non-democratic regimes. This *variable geometry* between the components of the concept of security is related to the very nature of the Organization: it was born as a way of guaranteeing a *modus vivendi* between States with conflicting interests and ideologies and maintains this character to a large extent, although nowadays the opposition is not between two different economic models but between States with varying degrees of democratization.

KEYWORDS: OSCE, European security, Helsinki process.

Recibido: 14 de enero de 2022. Aceptado: 19 de abril de 2022.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, No. 1, (2022), pp. 165-184. http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista

ISSN: 2444-6157. DOI: http://dx.doi.org.10.18847/1.15.10

INTRODUCCIÓN

La idea de convocar una conferencia sobre la paz en Europa se remonta a los años cincuenta del pasado siglo. Fue en un primer momento una iniciativa de la Unión Soviética, que quería reforzar su posición hegemónica en el continente y, fundamentalmente, consolidar las fronteras establecidas tras la Segunda Guerra Mundial, incluyendo obviamente la división de Alemania. Los países occidentales, por su parte, veían con reticencia la iniciativa soviética. La idea sólo se concretó con la distensión en las relaciones este-oeste en los años setenta. La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) tuvo lugar en Helsinki y Ginebra entre 1973 y 1975.

Todos los Estados participantes declaraban estar interesados en la seguridad europea. Sin embargo, sus sistemas políticos y sus intereses estratégicos, así como sus concepciones sobre la seguridad, eran radicalmente diferentes. Los soviéticos no habían abandonado su plan inicial de consolidar el *statu quo* territorial e insistían en la necesidad de reconocer el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados (lo que, en lenguaje soviético, quería decir no injerencia de los Estados occidentales en la zona de influencia soviética). Los Estados occidentales, en cambio, incidían sobre el principio de libre determinación (que, creían, llevaría a las sociedades a optar libremente por las instituciones democráticas occidentales) y el respeto a los derechos humanos.

La primera Cumbre de la CSCE culminó con la adopción de una declaración, el Acta Final de Helsinki, y dio nacimiento a un proceso, el Proceso de Helsinki. En el Acta, los Estados acordaron una concepción mínima de la seguridad, entendida en el sentido tradicional de seguridad estatal (más algunos elementos básicos de protección de derechos humanos), aceptable para todos ellos. A diferencia de otros regímenes regionales (como la OTAN o el Consejo de Europa), la CSCE no era una comunidad de valores compartidos. Buscaba establecer puentes de confianza entre grupos de Estados con praxis políticas disímiles, con el objetivo último de garantizar la paz en territorio europeo.

Tras el final de la Guerra Fría, el discurso de la CSCE (que se convirtió en 1994 en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE[1]) puso un énfasis cada vez mayor en los derechos humanos e incluyó la dimensión democrática en el concepto de seguridad, al tiempo que se *securitizaban* campos que no habían sido considerados problemas de seguridad internacional desde la perspectiva tradicional interestatal (como la lucha contra la criminalidad organizada o los problemas medioambientales). Si se toman como punto de referencia los documentos de las sucesivas cumbres que tuvieron lugar desde la Cumbre de París en 1990, da la impresión que la CSCE/OSCE se transformó en una activa promotora de una nueva idea de seguridad basada en los derechos humanos y la democracia liberal. Cambiando su filosofía inicial como institución favorecedora de un simple *modus vivendi* entre dos polos enfrentados, la CSCE/OSCE habría devenido una institución promotora de valores sustantivos fuertes.

Sin embargo, a pesar del apego discursivo de la CSCE/OSCE a la idea de democracia liberal y de las actividades de promoción de la democracia que ella desarrolla, las interpretaciones de cada Estado acerca de lo que la democracia significa son muy variadas

[1] A diferencia de otras organizaciones internacionales, la OSCE no está basada en un tratado internacional. Los documentos adoptados en las cumbres tienen diversos nombres (acta final, declaración); no son verdaderos tratados internacionales y no imponen obligaciones jurídicas en sentido estricto. Sin embargo, esos documentos tienen sin dudas un alto sentido político. Por otra parte, es posible que muchos de los principios que guían a la Organización hayan adquirido estatuto de derecho consuetudinario.

o, dicho más crudamente, las credenciales democráticas varían mucho de un Estado participante a otro, sin que esto suponga para los Estados la expulsión del Proceso u otro tipo de reacción institucional fuerte. A pesar del entusiasmo por la democracia que trajo consigo el final de la Guerra Fría y del apego discursivo a una idea de la seguridad que incluye tal ideal (junto con una idea fuerte de la protección de los derechos humanos), la CSCE/OSCE siguió y sigue siendo un espacio en el que conviven Estados con concepciones políticas marcadamente diferentes y no siempre apegadas al ideal democrático.

La hipótesis central de este trabajo es, pues, que la CSCE/OSCE nació como un foro de diálogo entre actores con opciones políticas diferentes y que, a pesar de los intentos de convertirla en una comunidad sustantiva apegada a un ideal robusto de democracia y derechos humanos, sigue manteniendo en buena medida su primitiva naturaleza (aunque la línea divisoria no pase ya por la distinción entre economías de mercado y economías centralizadas sino más bien por los grados variables de democratización entre los Estados). Esta caracterización de la CSCE/OSCE se ve confirmada si se consideran algunos de los conflictos producidos desde el final de la Guerra Fría en el área de la antigua influencia soviética (como por ejemplo, y muy particularmente, la guerra desatada por la invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022). Sin entrar a analizar la mayor o menor legitimidad de las posiciones invocadas por cada uno de los actores, es evidente que existen fuertes diferencias entre los participantes del Proceso de Helsinki y que la continuidad de las labores de la Organización depende del modo en que pueda lidiar con ellas.

La hipótesis anterior se desarrolla en dos pasos. El apartado 2 traza de manera general los grandes hitos históricos en la evolución de la CSCE/OSCE. El apartado 3 sintetiza, en una aproximación más conceptual que histórica, el modo en que el concepto *tradicional* de seguridad fue ampliado con el añadido del componente *democrático*. Se concluye que para mantener su papel de promoción de la seguridad en Europa, la OSCE debe aceptar su carácter de *modus vivendi* entre Estados con concepciones políticas distintas, aunque esto implique resignar parte de sus ideales democráticos.

De la Conferencia a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa: los avatares de un proceso de adaptación

El Acta Final y el Proceso de Helsinki

La primera Cumbre de la CSCE se cerró con la adopción de una declaración, el Acta Final de Helsinki, y dio nacimiento a un proceso, el Proceso de Helsinki (ver Maresca, 1987; Romano, 2009). En la CSCE participaron prácticamente todos los Estados de Europa, tanto del este como del oeste, además de Estados Unidos y Canadá. El Acta Final tenía el objetivo central de "promover mejores relaciones entre ellos [los Estados participantes] y de lograr condiciones en las que sus pueblos puedan vivir en una paz auténtica y duradera, libres de toda amenaza o atentado contra su seguridad" (CSCE, 1975: preámbulo).

El Acta identificó tres áreas diferentes en el ámbito de la seguridad, que se conocen comúnmente como *cestas* (*baskets*). La primera cesta se refiere a las cuestiones político-militares. La segunda es la relativa a la cooperación en un conjunto de materias (economía, ciencia, tecnología, medio ambiente). La tercera cesta se ocupa de las cuestiones humanitarias y otras afines y es la base del desarrollo posterior de la llamada *Dimensión Humana* del Proceso de Helsinki. Los temas de la primera *cesta* están

incluidos en las dos primeras partes del Acta Final: la primera parte del Acta se refiere a las cuestiones relativas a la seguridad en Europa y la segunda es un documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme. La primera parte incluye la *Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes*, conocida generalmente como el *Decálogo*.

Los Estados cierran el Acta Final declarando que están resueltos a continuar el proceso multilateral iniciado por la Conferencia mediante el intercambio de opiniones, la ejecución de las tareas definidas por la Conferencia y la organización, con este fin, de reuniones entre sus representantes. Se abrió así el ciclo de las reuniones de seguimiento (*follow-up meetings*). Entre la Conferencia de Helsinki y la siguiente gran cumbre (la de París en 1990) se realizaron tres reuniones de seguimiento: Belgrado (1977-1978), Madrid (1980-1983) y Viena (1986-1989).

El Acta Final y el Proceso de Helsinki fueron hitos importantes en la distención este-oeste. Uno de los mayores logros de la CSCE se dio en el campo de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad. En 1986 se reunió en Estocolmo una Conferencia sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa en la que los Estados participantes en la CSCE acordaron medidas relacionadas con la obligación de notificar previamente a su realización determinadas actividades militares y la observación de determinadas actividades militares de un Estado por los demás Estados participantes (CSCE, 1986). Estas medidas fueron completadas entre 1989 y 1990 por otra reunión de la misma Conferencia realizada en Viena. Los Estados participantes adoptaron un documento que contiene medidas destinadas a intercambiar de información militar, reducir riegos, promover contactos regulares, y notificar y observar de determinadas actividades militares (CSCE, 1990b). El documento de Viena 1990 fue actualizado en sucesivas oportunidades (CSCE, 1992b; CSCE, 1994; OSCE, 1999d). La versión actualmente en vigor es la de 2011 (OSCE, 2011a).

La Cumbre de París: el optimismo democrático

La caída del muro de Berlín en 1989 y los cambios políticos que le siguieron dejaron a Europa a las puertas de una nueva era. La Cumbre de París, celebrada en 1990, tenía por objetivo sentar las bases de un nuevo régimen de paz y prosperidad forjado sobre los ideales de la democracia liberal. El principal documento adoptado en la Cumbre de París fue la Carta de París para una Nueva Europa, en la que los Estados declaraban compartir "un resuelto compromiso con la democracia basada en los derechos humanos y las libertades fundamentales; prosperidad mediante la libertad económica y la justicia social; e igual seguridad para todos [sus] países" (CSCE, 1990: preámbulo). El contraste con el Acta Final de Helsinki era notorio: los Estados reafirmaban el Decálogo adoptado en Helsinki, pero se comprometían a consolidar la democracia como único sistema de gobierno y realizaban una clara opción en favor de la economía de mercado. La CSCE declaraba convertirse en activa promotora de la democracia y los derechos humanos.

La adopción de la Carta de París invitaba al optimismo. Incluso Moscú parecía haber aceptado los principios democráticos y los países nacidos del proceso de desintegración del bloque comunista comenzaron a ingresar como participantes en el Proceso. La Cumbre de París inició también la institucionalización de la CSCE. Se previó la realización de una nueva Cumbre en Helsinki en 1992. Igualmente, se creó el Consejo, conformado por los ministros de Asuntos Exteriores que debían reunirse al menos una vez al año, y el Comité de Altos Funcionarios, como órgano ejecutor de las decisiones del Consejo. Se estableció que las reuniones de continuidad (*follow-up meetings*) se

realizarían cada dos años y se crearon la Secretaría, el Centro de Prevención de Conflictos, la Oficina pro Elecciones Libres (luego llamada Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos) y la Asamblea Parlamentaria. En la primera reunión del Consejo, realizada en Berlín en 1991, se adoptó el llamado *Mecanismo de Berlín*, una vía de diálogo político que podía ser usada en situaciones de emergencia (CSCE, 1991).

El mismo día que se firmaba la Carta de París, se adoptó el texto del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Tratado FACE 1990). El Tratado tiene por objetivo "instaurar un equilibrio seguro y estable de las fuerzas armadas convencionales en Europa a niveles más bajos" que los existentes en ese momento, "eliminar las disparidades perjudiciales para la estabilidad y para la seguridad" y eliminar "la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas a gran escala". Para conseguir este objetivo, el Tratado estableció límites a ciertos armamentos y equipos (carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería, aviones de combate, helicópteros de ataque).

Sin embargo, el texto del Tratado FACE muestra una paradoja que no será ajena a las tensiones internas que acompañarán desde entonces a la CSCE, luego OSCE. El Tratado es el gran logro de la Organización a comienzos de la década de 1990 y es producto del diálogo entre los antiguos antagonistas de la Guerra Fría. Sin embargo, en el mismo momento en que las transformaciones en el bloque soviético presagian ya el comienzo de una nueva era, el Tratado FACE mantiene para la aplicación de sus disposiciones una estructura típica de la Guerra Fría. El Tratado divide a los firmantes en dos grupos (artículo I.A): el del Pacto de Varsovia, por un lado, y el de los Tratados de Washington y Bruselas (es decir, los miembros de la OTAN y la UEO), por otro. Dentro de la zona de aplicación del Tratado, existen límites en armamentos y equipos por grupo de Estados (artículos IV), por áreas geográficas sub-regionales (artículos IV y V) y por Estado individual (artículo VI). Las limitaciones por áreas geográficas están basadas en un sistema de tres sub-regiones concéntricas, cuyo centro es Europa central (es decir, el área de frontera entre los bloques), más dos áreas al noreste y al sureste de Europa conocidas como *zonas de flancos*. Sin embargo, aunque los límites están en parte establecidos de manera grupal (lo que obliga a acuerdos internos dentro de cada grupo), la responsabilidad de hacer efectiva la limitación es individual para cada Estado (artículo VII).

Por la paradoja que acompañó a su nacimiento y que se explicó más arriba, las transformaciones posteriores al fin de la Guerra Fría supusieron desafíos importantes para la vida del Tratado FACE. Los problemas surgidos de la reunificación alemana, producida un mes antes de la firma del Tratado, se solventaron mediante compromisos ad hoc.[2] La disolución del Pacto de Varsovia, al año siguiente de la firma del Tratado, no tuvo efectos prácticos en sí misma, ya que los compromisos habían sido asumidos por sus Estados miembros y no por la organización del Pacto en cuanto tal. Pero sí tuvo importantes efectos prácticos la fragmentación de la Unión Soviética, uno de los Estados signatarios, en un gran número de nuevos Estados.

Como es sabido, ésta comenzó con la independencia de los países bálticos, entre 1990 y comienzos de 1991. Los países bálticos decidieron no formar parte del Tratado FACE. Se interpretó entonces que ello suponía que el territorio de estos tres Estados no debía ser considerado como zona de aplicación del Tratado, pero la (todavía existente) Unión

[2] Alemania occidental formuló una declaración unilateral durante la última fase de la negociación del Tratado, poco antes de que tuviera lugar la reunificación, a la que se unió Alemania oriental y que fue incorporada al Tratado Dos más Cuatro que regló la reunificación.

Soviética se comprometió a tratar los materiales desplegados en esos territorios como sujetos a sus disposiciones. En cambio, los ocho Estados resultantes de la disolución de la Unión Soviética (producida a fines de 1991) que tenían territorio al este de los Urales, incluyendo por supuesto a Rusia, sí ratificaron el Tratado. Un conjunto de compromisos de hecho tornaron posible la aplicación del Tratado a la realidad surgida de la disolución, que exigía el reparto entre los nuevos Estados de los límites de armamentos y equipos asumidos por la Unión Soviética. La disolución de Checoslovaquia en 1992 produjo un problema parecido y se solucionó también mediante compromisos *ad hoc*. Como se verá más abajo, estos acuerdos de hecho tuvieron solo un efecto temporal.

A pesar de estos inconvenientes, la ejecución inicial del Tratado fue exitosa, tanto en términos de la reducción de armamento como de las inspecciones realizadas (OSCE, 1996c). En noviembre de 1992 el Tratado había sido ratificado por los veintidós Estados firmantes. El Tratado fue complementado en 1992 por el Acta de Conclusiones de las Negociaciones sobre Efectivos de Personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (Tratado FACE 1A 1992), a través del cual los Estados acordaron limitar el personal basado en tierra de sus fuerzas armadas convencionales. Por otra parte, ese mismo año se suscribió el Tratado de Cielos Abiertos (Tratado de Cielos Abiertos 1992), que establece un régimen de realización de vuelos de observación de los Estados parte sobre el territorio de los demás Estados parte (aunque el Tratado no entró en vigor hasta 2002).

El desvanecimiento del optimismo democrático: el Proceso de Helsinki en la década de 1990

Poco después de la Cumbre de París, comenzaron a aparecer los primeros síntomas de que el futuro sería menos prometedor de lo esperado. Tras la disolución de la Unión Soviética, Rusia tenía cada vez mayores recelos sobre el avance occidental en países de la antigua órbita soviética (de la que se consideraba heredera natural) y comenzó a desarrollar una política selectiva e instrumental en relación con la CSCE/OSCE (Kropatcheva, 2012; Kropatcheva, 2015). Además, el incremento en el número de Estados participantes en el Proceso de Helsinki, resultado en buena medida de esa misma disolución, ponía de manifiesto la crecente dificultad de utilizar el criterio del consenso para la toma de decisiones.

En 1991 las independencias de Eslovenia y Croacia abrieron el violento proceso de desintegración de Yugoslavia. Ese año, la CSCE puso en funcionamiento, por primera vez, el Mecanismo de Berlín, a iniciativa de Luxemburgo (OSCE, 2011b: 25-26). Al año siguiente, la declaración de independencia de Bosnia y Herzegovina produjo el inicio de la brutal guerra en ese país. La CSCE envió misiones a Kosovo, Sandjak y Voivodina. El Mecanismo de Berlín volvió a ser utilizado en 1992, en relación con la situación en Bosnia y Herzegovina a iniciativa de Austria, y en 1994, en relación con la situación en la región de Bihac a iniciativa de Bosnia y Herzegovina (OSCE, 2011b: 25-26). En este contexto se elaboró el procedimiento excepcional del *consensus minus one* (que permite adoptar medidas en caso de violaciones claras, groseras y no corregidas de compromisos importantes sin el consentimiento del Estado involucrado, lo que supone una excepción a la regla básica de la unanimidad), que permitió suspender a Yugoslavia de su participación en la CSCE (CSCE, 1992c). Yugoslavia regresó a la OSCE recién en 2000.

Los Estados participantes en la Cumbre de Helsinki en 1992 reconocían que la CSCE había desempeñado un papel importante en el fomento de los cambios en Europa y que el reto era entonces aprender a gestionarlos (CSCE, 1992a: párr. 18). La Cumbre creó el

Foro de Cooperación en Materia de Seguridad, que debía actualizar sucesivamente el Documento de Viena sobre medidas de incremento de la confianza. La misma Cumbre creó la Presidencia en Ejercicio, que corresponde al ministro de Asuntos Exteriores de un Estado designado por un año por el Consejo, y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. Por otra parte, la Cumbre de Helsinki abrió la puerta a la realización de misiones de paz por parte de la CSCE. Los Estados se declaraban "preparados a buscar, caso por caso, el apoyo de las instituciones y organizaciones internacionales tales como la CE, la OTAN y la UEO así como otras instituciones y mecanismos, inclusive el mecanismo para mantener la paz de la CEI" (CSCE, 1992a: párr. 20). En los años sucesivos, la CSCE/OSCE desplegó misiones de paz en sentido amplio (llamadas usualmente *field operations*): misiones políticas, oficios diplomáticos, misiones de observación, misiones de observación y apoyo electoral, misiones de apoyo técnico, etc. Sin embargo, nunca desplegó una misión estrictamente militar. La primera misión de la CSCE/OSCE fue la ya nombrada misión a Kosovo, Sandjak y Voivodina en 1992. La primera misión a gran escala fue la misión en Bosnia-Herzegovina, establecida en 1995 para apoyar la democratización y supervisar las elecciones.

Los Estados bálticos eran otro asunto de preocupación. La URSS había considerado a los tres Estados como parte de sus repúblicas constituyentes, mientras que la mayoría del mundo occidental entendía que su anexión a la URSS luego de la Segunda Guerra Mundial había sido ilegal. Las tropas extranjeras (primero soviéticas, luego rusas) permanecieron presentes después de las independencias bálticas. Los Estados participantes en la Cumbre de 1992 mostraron su preocupación por "el estacionamiento de fuerzas armadas extranjeras en los territorios de los Estados bálticos sin el necesario consentimiento de esos países" y llamaron a la "rápida, ordenada y completa retirada" de esas tropas (CSCE, 1992a: párr. 15). La retirada se inició en 1993, pero se completaría recién en 1999.

En la Cumbre de Budapest en 1994 la CSCE pasó a denominarse Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). La Cumbre constataba complacida (y con un optimismo que los hechos posteriores pondrían en duda) que "la mayoría de los vestigios de la Guerra Fría [habían] desaparecido" y afirmaba que la OSCE buscaría constituir "una auténtica asociación de seguridad entre todos los Estados participantes, sean o no miembros de otras asociaciones de seguridad" (OSCE, 1994: párr. 4 y 7). La Cumbre de Budapest también introdujo algunos cambios institucionales. El Consejo pasó a llamarse Consejo de Ministros y el Comité de Altos Funcionarios se convirtió en Consejo Superior (aunque sería disuelto en 2006 en razón de la superposición de funciones con otros órganos). La Cumbre creó también el Consejo Permanente y decidió que las reuniones de seguimiento (*follow-up meetings*) pasaran a llamarse conferencias de revisión (*review conferences*) y se celebraran antes de las cumbres de jefe de Estado y de gobierno (OSCE, 1994).

Cuando en 1996 tuvo lugar la Cumbre de Lisboa, la situación en el este de Europa daba muestras de nueva inestabilidad. Es verdad que se habían celebrado los Acuerdos de Dayton en 1995 y que la OSCE se congratulaba del rol jugado por su Misión en Bosnia y Herzegovina en la implementación de los acuerdos (OSCE, 1996a: párr. 13). También manifestaba su confianza en las Misiones de la OSCE a Kosovo, Sandjak y Voivodina, en la entonces todavía República Federativa de Yugoslavia (OSCE, 1996a: párr. 19). La Cumbre se alegraba igualmente de las medidas encaminadas a lograr un arreglo pacífico en Chechenia (la primera guerra de Chechenia tuvo lugar entre 1994 y 1996) y reconocía el rol que estaba jugando el Grupo de Asistencia de la OSCE (OSCE, 1996a: párr. 22).

Pero la inestabilidad se había desplazado a otras partes del Cáucaso. En 1993 la CSCE había activado el Mecanismo de Berlín, a iniciativa de Azerbaiyán, en relación con la situación en Nagorno-Karabaj (OSCE, 2011b: 25-26). Cuando se reunió la Cumbre de Lisboa, el foco estaba puesto en Georgia y Moldavia. A pesar del alto el fuego firmado en 1994, se produjeron asesinatos masivos de personas de origen georgiano por parte de los independentistas de Abjasia. Tanto Abjasia como Osetia del Sur organizaban elecciones. La Cumbre de la OSCE afirmó su "total apoyo a la soberanía e integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas" (OSCE, 1996a: párr. 20). Al mismo tiempo, la OSCE esperaba una "retirada pronta, ordenada y completa de las tropas rusas" del territorio de Moldavia; la Cumbre defendía la soberanía e integridad territorial de Moldavia y elogiaba el rol de su Misión en ese país (OSCE, 1996a: párr. 21).

El desarrollo histórico mostraba también que el principal logro de la CSCE/OSCE en el ámbito de la seguridad europea, el Tratado FACE, tenía cada vez mayores dificultades para resistir en el nuevo escenario. La desintegración de la Unión Soviética había obligado a Rusia a compartir con Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia sus límites regionales en el área conocida como *zona de flancos*. La agudización de la crisis chechena había llevado a Rusia a argumentar que estos límites eran demasiado bajos, reclamación saldada con un acuerdo que permitió un reajuste cuantitativo y geográfico (Tratado FACE Anejo A Revisión 1996). Consecuencias más graves tuvo la progresiva ampliación de la OTAN hacia los países del antiguo bloque soviético, que rompía la estructura misma del Tratado FACE basada, como se ha visto, en la distribución por grupos de los límites de fuerzas (Chernov, 1995: 89).

La última cumbre de la OSCE del siglo XX tuvo lugar en 1999 en Estambul. En ella se adoptó la Carta sobre la Seguridad Europea (OSCE, 1999b). Buena parte del contenido de la Carta era la reiteración de principios ya aceptados en el marco del proceso de Helsinki: el igual derecho de los Estados a la seguridad y a elegir sus acuerdos de seguridad y el apego a los principios de la Carta de Naciones Unidas y los documentos previos de la OSCE. La Cumbre también adoptó el concepto de *Plataforma para la seguridad cooperativa*. Se trata de un conjunto de principios y compromisos en materia de seguridad (incluidos los emergentes de los propios documentos de la OSCE) que los Estados se comprometen a promover en el seno de las organizaciones internacionales de las que sean miembros (OSCE, 1999c).

La situación de Kosovo fue el trasfondo de la Cumbre de Estambul. Entre 1998 y 1999 había actuado la Misión de Verificación de la OSCE en Kosovo, que debía controlar el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad. La Misión se retiró ante el deterioro de la situación en la región, pocos días antes de que comenzaran los ataques de la OTAN contra posiciones serbias. Estos ataques fueron causa de fuertes tensiones al interior de la OSCE, por la radical oposición rusa a la intervención de la organización atlántica. De hecho, el mismo año 1999 se activó el Mecanismo de Berlín, a iniciativa de Rusia, en relación con las operaciones militares de la OTAN en la antigua Yugoslavia (OSCE, 2011b: 25-26). A pesar de que se reconocían las "deficiencias democráticas" en la entonces todavía existente República Federativa de Yugoslavia, la Cumbre de Estambul apostó por la edificación de "una sociedad multiétnica sobre la base de una extensa autonomía, respetando la soberanía e integridad territorial" de Yugoslavia, conforme a la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, que creó la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (OSCE, 1999a: párr. 4-5) (ver Bellamy & Griffin, 2002).

El mayor éxito de la Cumbre de Estambul pareció ser la firma del Acuerdo de Adaptación del Tratado FACE (Tratado FACE adaptado 1999). El Tratado elimina las referencias a los grupos de Estados (OTAN/UEO y Pacto de Varsovia), reemplazándolas por referencias directas a los Estados firmantes, lo que evidentemente supone reconocer el nuevo estado de cosas posterior al fin de la Guerra Fría. La idea de un equilibrio entre bloques es reemplazada por la de cooperación entre Estados. Las cinco categorías de armamentos y equipos que deben limitarse se mantiene (carros de combate, vehículos acorazados de combate, piezas de artillería, aviones de combate, helicópteros de ataque). El Tratado adaptado, al igual que el original, no se refiere a las limitaciones de personal, que siguen regidas por el Tratado FACE 1A. El anterior sistema de límites por bloques de Estados, áreas geográficas sub-regionales y Estado individual es reemplazado por límites generales a los materiales que un Estado puede mantener dentro del ámbito de aplicación del Tratado (artículo IV del Tratado FACE adaptado) y límites territoriales a los materiales que pueden estar presentes en el territorio de un Estado, sean propios o de un tercer Estado (artículo V del Tratado FACE adaptado) (ver Peters, 2000).

El Tratado adaptado fue completado con un conjunto de declaraciones (Tratado FACE adaptado Acta final 1999) que ayudaron a calmar algunas preocupaciones mutuas (ver Enseñat y Berea, 2002). Los tres Estados del antiguo bloque soviético recientemente incorporados a la OTAN (Polonia, Hungría y República Checa) junto con Eslovaquia y Bielorrusia se obligaban a reducciones adicionales. Rusia se comprometió a no estacionar fuerzas de combate sustanciales en territorios cercanos a Polonia y las repúblicas bálticas y a retirar los armamentos y equipos de Moldavia. Moldavia, por su parte, renunció al derecho a recibir despliegues temporales en su territorio. Georgia y Rusia acordaron la retirada progresiva de las fuerzas rusas del territorio georgiano. Estos acuerdos se conocen globalmente como *compromisos de Estambul*.

El cambio de siglo y el nuevo rol de Rusia

A lo largo de la década del noventa la CSCE/OSCE jugó un papel estabilizador en el contexto europeo de la pos-Guerra Fría. El Proceso de Helsinki permitió la socialización de los Estados europeos en un conjunto de principios básicos relacionados con su igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política (Pourchot, 2011). Las *confidence and security building measures* tal como están descritas principalmente en el Documento de Viena de 1990, el Tratado FACE y el Tratado FACE adaptado ayudaron a reforzar la confianza mutua y a evitar la proliferación de armamentos. No obstante, no deja de resultar significativo que los principales instrumentos de la OSCE para jugar su papel estabilizador en Europa sean un documento y dos tratados que responden más a la lógica de Helsinki-75 que a la lógica *democratizadora* de París-90. En otras palabras, a pesar de las repetidas menciones al vínculo entre seguridad y democracia (o seguridad y derechos humanos), la labor de la Organización estuvo más centrada en un enfoque clásico de la seguridad como seguridad interestatal que en un enfoque de seguridad humana o, menos aún, seguridad democrática (volveremos sobre estos conceptos más abajo).

La llegada del nuevo siglo abrió otros interrogantes derivados del nuevo rol protagónico que Rusia busca en su área histórica de influencia y los roces que esta actitud le provoca con los Estados occidentales, en un juego calificado de *trans-imperialismo* (Wallander, 2007) o de regreso de una *great power politics* (Mankoff, 2009; Sergunin, 2016; Wallander, 2019). Es posible que la actitud rusa hacia la OSCE esté en parte guiada por su percepción de que la Organización actúa en favor de los intereses occidentales. La

expansión de la OTAN hacia países de su antigua órbita suele ser uno de los motivos de queja. La posibilidad jurídica de la ampliación de la OTAN es indiscutible: los documentos fundamentales de la OSCE contemplan el derecho de cada Estado a determinar sus alianzas y el propio Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa previó la posibilidad de que un Estado cambiara su pertenencia de un grupo a otro (artículo XXI). Sin embargo, por supuesto, una cosa es la posibilidad jurídica de realizar un determinado acto y otra las consecuencias políticas que ese acto acarrea.

Por otra parte, la entrada en vigor del Tratado FACE adaptado ha sido pospuesta indefinidamente. Los Estados de la OTAN negaron su ratificación con el argumento de que Rusia no había cumplido su promesa de retirarse de Georgia y Moldavia. Rusia, por su parte, alegaba que la falta de ratificación del Tratado adaptado y la expansión de la OTAN ponía en riesgo su seguridad. En 2007 Rusia suspendió la aplicación del Tratado FACE original (ver Wilcox, 2007). En reciprocidad, los Estados de la OTAN anunciaron en 2011 la suspensión del Tratado en relación con Rusia. Rusia se ha opuesto también a la revisión de las medidas de confianza del Documento de Viena (Schmitt, 2018).

Georgia, Ucrania y Bielorrusia han sido los principales escenarios en los que se ha dejado traslucir el nuevo rol de Rusia. El caso georgiano tiene que ver con el posicionamiento internacional del país y con el encaje territorial de Osetia del Sur y Abjasia. En la Cumbre de Estambul, la OSCE había afirmado que el tema territorial debía resolverse en base al respeto de la soberanía e integridad de Georgia (lo que excluía la posibilidad de la independencia de las dos regiones separatistas), al tiempo que se congratulaba de la reducción de la presencia militar rusa en esas zonas (OSCE, 1999a: párr. 15-19).

La Revolución de la Rosa en 2003 marcó el giro pro-occidental de Georgia (Mitchell, 2004; Mitchell, 2006). El cambio de régimen produjo un deterioro en las relaciones ruso-georgianas, entre otras cosas por el cuestionamiento del *statu quo* en Osetia del Sur y Abjasia por parte del nuevo gobierno, que buscaba retomar el control de las regiones separatistas. La declaración de independencia de Osetia del Sur en 1990 había sido seguida por enfrentamientos que cesaron con el Acuerdo de Sochi, instado por la OSCE en 1992, y el despliegue de una fuerza de paz tripartita (Rusia, Georgia y Osetia, con dominante rusa) y de una misión de observación de la OSCE ese mismo año 1992 (Stöber, 2011). Los enfrentamientos que habían seguido a la proclamación de la independencia de Abjasia en 1992, por otra parte, habían sido aplacados con el Acuerdo de Moscú en 1994 y el despliegue de una fuerza de paz también tripartita (nuevamente, de dominante rusa) y de una misión de observación de las Naciones Unidas (UNOMIG).

Desde entonces, ambas regiones habían tenido un régimen de autonomía de facto. El incremento de las tensiones a partir de 2003 llevó a un enfrentamiento abierto entre Georgia y Rusia en 2008 y al reconocimiento por parte de Rusia de la independencia de las regiones separatistas ese mismo año. En la pacificación de ambas regiones, sin embargo, el rol de la OSCE fue mucho menos significativo que el de otros actores, como la UE (Wolf, 2008). Los vínculos económicos, sociales y políticos entre Rusia y las dos regiones separatistas son muy profundos y Rusia ha desarrollado una activa tarea de apoyo institucional y político, especialmente desde la guerra de 2008, actuando como un Estado patrono. Rusia ha establecido bases militares en las dos regiones, protege sus fronteras y promueve su reconocimiento internacional (Gerrits & Bader, 2016).

La reunión informal de ministros de asuntos exteriores de junio de 2009, que tuvo como trasfondo la guerra ruso-georgiana del año previo, dio inicio al Proceso de Corfú, un intento de reforzar la seguridad en la región relanzando la OSCE. El plan del Proceso

incluía un amplio abanico de temas, como la alerta temprana, la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto, el control de armamentos, regímenes de fomento de la confianza y la seguridad, etc. (Cliff, 2012). Aunque abrió las puertas a la realización de una nueva Cumbre en 2010, el Proceso de Corfú parece haber estado más rodeado de retórica que de efectividad.

La última Cumbre de la OSCE tuvo lugar en Astana en 2010. La iniciativa había partido del presidente Medvedev, lo que mostraba el protagonismo ruso en el momento. Sin embargo, el documento final de la Cumbre, aunque reafirmó los principios que hasta ese momento habían guiado a los Estados en el marco de la OSCE, también puso de manifiesto las diferencias que todavía separaban a unos y otros. El documento reconoce incluso que existe un estado de desconfianza recíproca derivado de diferentes puntos de vista sobre la seguridad (OSCE, 2010: párr. 7).

Las relaciones al interior de la OSCE se tensaron nuevamente con la crisis ucraniana de 2014. La Revolución Naranja de 2004 había alejado del poder al candidato que había gozado del apoyo ruso (Karatnycky, 2005; Beissinger, 2013). La disyuntiva entre el acercamiento de Ucrania a occidente o el acercamiento a Rusia volvió a aflorar con las manifestaciones del Euromaidán a fines de 2013 y principios de 2014. Rusia redobló su apuesta con la anexión de Crimea y Sebastopol y el apoyo a la proclamación de las repúblicas pro-rusas de Donestk y Lugansk en 2014 (Grant, 2015). La OSCE tenía experiencia en la cuestión ucraniana (había habido, por ejemplo, una misión de monitorización en Crimea entre 1994 y 1998) e intentó mediar en la nueva crisis. En 2014 puso en funcionamiento la Misión Especial de Monitorización en Ucrania y una Misión de Observación en los puntos fronterizos de Gukovo y Donestk. La intervención de la OSCE tuvo participación de líderes políticos del más alto nivel de varios países de la OSCE y la mediación de la Presidencia en Ejercicio suiza (OSCE, 2014).

La crisis ucraniana refleja como ninguna otra los elementos de confrontación al interior de la OSCE y las percepciones excluyentes de los actores. Rusia busca evitar la consolidación de un régimen pro-occidental en Ucrania (Malyarenko & Wolff, 2018). Para la perspectiva occidental, la intervención rusa representa una grosera vulneración de principios básicos del derecho internacional (y de la propia OSCE), como la prohibición del uso de la fuerza, la inviolabilidad de las fronteras y el respeto a la integridad territorial de los Estados (Venice Commission, 2014). Por el contrario, desde la visión rusa se trata de medidas legítimas para defender a los rusos de Ucrania frente a un golpe de Estado en el país, en un ejercicio de construcción narrativa que moviliza el imaginario histórico y geopolítico de Rusia sobre Crimea (Biersack & O'Lear, 2014).

La invasión rusa a Ucrania en febrero de 2022 no ha sido sino el resultado de la radicalización de las reivindicaciones rusas y ha mostrado, una vez más, el abismo que separa a los socios de la OSCE. Mientras Rusia alegaba justificaciones (bastante inverosímiles, por otra parte) vinculadas a la protección de la población ruso-parlante de Ucrania o al resguardo de su propia seguridad (Deutsche Welle, 2022), los Estados occidentales condenaban en los más enérgicos términos lo que consideraban un ataque injustificado y no provocado de Rusia contra la integridad y soberanía de Ucrania (Consejo Europeo, 2022; ver también European Society of International Law, 2022).

En este contexto, la reacción de la OSCE ha sido, por decir lo menos, edulcorada. La Presidencia en Ejercicio condenó el reconocimiento ruso de la independencia de las regiones separatistas de Donetsk y Lugansk (OSCE, 2022a), preludio de la invasión que comenzó al día siguiente. Una breve declaración conjunta de la Presidencia en Ejercicio y la Secretaría General condenó el ataque ruso calificándolo de grave violación del

Derecho Internacional; pero entre las poco más de cuarenta palabras que componen el comunicado no aparece la palabra *guerra* y la invasión rusa es llamada, utilizando una terminología muy cercana a la que usa la propia Rusia, "operación militar" (OSCE, 2022b). La Misión Especial de Monitorización cesó sus operaciones sobre el terreno por falta de acuerdo por parte de Rusia sobre cómo continuarla, algo que la OSCE se limitó a "lamentar" (OSCE, 2022c).

La oposición radical de visiones muestra que la OSCE solo puede funcionar como mediadora si actúa como foro para el intercambio entre todos los actores involucrados. Respecto de las primeras fases de la crisis ucraniana, aunque algunos enfatizaban la actitud desafiante de Rusia para evitar el acercamiento de Ucrania a la Unión Europea, otros señalan la responsabilidad de los Estados occidentales en el reforzamiento de ese nacionalismo a través de una política que ignoraría los intereses rusos (Kropatcheva, 2014). La OSCE no es ni puede ser completamente neutral, en la medida en que está vinculada con los principios del propio Proceso de Helsinki, pero solo puede funcionar adecuadamente si actúa como un foro de diálogo entre Estados con visiones divergentes. Y esto supone aceptar que la OSCE, aunque comprometida con cierto umbral mínimo de respeto a los derechos humanos, no es un club de Estados perfectamente democráticos (Remler, 2015).

Después de la Cumbre de Astana no ha habido progresos políticos significativos. Aunque la idea de una nueva Cumbre en 2015, en coincidencia con los 40 años del inicio del Proceso de Helsinki, había ido tomando forma, los sucesos de Ucrania la hicieron fracasar. Los sucesos de Bielorrusia en 2020-2021 se convirtieron en una nueva causa de enfrentamiento entre los Estados occidentales y Rusia (Kazharski & Makarychev, 2021). La guerra en Ucrania en 2022 ha ampliado el abismo que separa a unos y otros.

El concepto de seguridad en la práctica de la CSCE/OSCE

El concepto tradicional de seguridad y la idea de la indivisibilidad

El mantenimiento de la seguridad en Europa ha sido el principal objetivo de la CSCE/OSCE desde su mismo nacimiento. En el desempeño de esta función, la CSCE/OSCE se ha dotado de un concepto propio de seguridad, es decir, ha *securitizado* ciertos problemas (sobre los distintos conceptos de seguridad ver Arlettaz, 2021). El punto de partida de este proceso de securitización ha sido el concepto tradicional de seguridad entendida como seguridad estatal. Todos los principios del Decálogo, con excepción del principio relativo al respecto de los derechos humanos (ver el sub-apartado siguiente), traducen una concepción tradicional de la seguridad como seguridad estatal.

Ahora bien, por su carácter totalitario, la concepción de la seguridad de los Estados del bloque soviético era mucho más amplia que la de los Estados del bloque occidental. En razón de estas divergencias, el concepto de seguridad del Acta Final fue un concepto de mínimos, un intento de estabilizar una cierta comprensión de la seguridad que no incluía la represión de las amenazas internas al orden político como un problema de seguridad. Las cuestiones políticas sustantivas que separaban a los dos bloques fueron evitadas: el Acta Final no menciona en ningún sitio la palabra *democracia* y, aunque incluye la cuestión de los derechos humanos, no especifica cuáles son esos derechos (con excepción de una mención genérica a la libertad de conciencia) o cuál es la jerarquía entre ellos.

Un aspecto importante del concepto de seguridad subyacente a las actividades de la OSCE es la idea de la indivisibilidad. En el Acta Final de Helsinki los Estados reconocen "el carácter indivisible de la seguridad en Europa" (CSCE, 1975: preámbulo). La indivisibilidad del concepto de seguridad guarda parentesco con la idea de *seguridad común* (*common security*) que aparecería en 1980 en el informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad creada por las Naciones Unidas a iniciativa del ex primer ministro sueco Olof Palme. El punto central es que ningún Estado puede encontrar seguridad de manera individual: la seguridad debe hallarse en común con otros, incluyendo a los adversarios. La idea de la indivisibilidad se repitió en todos los documentos de las cumbres de la CSCE/OSCE (CSCE, 1990a; CSCE, 1992a: párr. 23; OSCE, 1994: párr. 7; OSCE, 1996b: párr. 4; OSCE, 1999b: párr. 1 y 10; OSCE, 2010: párr. 13). En la Cumbre de Budapest ya se menciona expresamente el concepto de "seguridad común y global" (OSCE, 1994: párr. 13), que aparecerá en el título de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo de *Seguridad Común y Global* para Europa en el siglo XXI (OSCE, 1996b) y que se repetirá en la Carta sobre la Seguridad Europea de Estambul (OSCE, 1999b: párr. 9).

La indivisibilidad de la seguridad se vincula con la noción de igualdad soberana de los Estados y su consecuencia fundamental: el derecho de cada Estado a tomar sus propias decisiones en materia de seguridad, definiendo sus tratados de alianza o incluso su neutralidad de la manera que mejor le parezca (CSCE, 1975: principio I del Decálogo). El principio de igualdad y su corolario en materia de alianzas y neutralidad aparece repetido en varios documentos siguientes (OSCE, 1994: párr. 11; OSCE, 1996b: párr. 7; OSCE, 1999b: párr. 8; OSCE, 2010: párr. 3). Otro de los corolarios de la igualdad soberana es que ningún Estado puede reivindicar una responsabilidad preeminente de mantener la paz y la estabilidad en el área de la CSCE/OSCE ni puede considerar que ninguna parte del área de la CSCE/OSCE sea su esfera de influencia. Este principio es repetido en los documentos finales de las Cumbres desde mediados de los años noventa (OSCE, 1996b: párr. 7; OSCE, 1999b: párr. 8; OSCE, 2010: párr. 3). El principio de igualdad soberana y sus corolarios en materia de defensa son, por supuesto, ficciones jurídicas. Ni todos los Estados son *de hecho* iguales, ni las grandes potencias se abstienen de considerar ciertas regiones como sus zonas de influencia, aunque carezcan de título jurídico para ello.

El enfoque de la seguridad común, aunque superador de una perspectiva estrictamente nacional de la seguridad, deriva en una idea elemental de cooperación entre Estados que deja a cada Estado libre de elegir su propia forma de organización interna, manteniendo en buena medida la confianza en las instituciones estatales y minimizando el hecho de que los riesgos para la seguridad de las personas pueden provenir de sus propios Estados. Este parece ser uno de los defectos del concepto de seguridad propio de la OSCE, aunque el concepto de seguridad como seguridad interestatal se complete con cierta idea de lo que debe ser el respeto a los derechos humanos (como se verá a continuación).

Los derechos humanos y la democracia

En el Acta Final de Helsinki, aunque la concepción de la seguridad sigue siendo principalmente militar, la incorporación de la segunda y la tercera cestas manifestó el lugar que los autores del Acta daban al respeto a los derechos humanos como componente de la seguridad. Esta aproximación a la idea de seguridad encontrará más adelante su extensión con el desarrollo, principalmente en el contexto de las Naciones Unidas, de la idea de seguridad humana. El respeto a los derechos humanos como componente de la

seguridad se reiterará en todos los documentos de la CSCE/OSCE posteriores al Acta Final de Helsinki (CSCE, 1990a; CSCE, 1992a: párr. 21; OSCE, 1994: párr. 14; OSCE, 1996b: párr. 3; OSCE, 1999b: párr. 9; OSCE, 2010: párr. 6).

Sin embargo, aunque el principio del respeto a los derechos humanos fue incluido en estos documentos, también lo fue el principio de no injerencia en los asuntos internos, lo que supone una fórmula de compromiso con alcances no totalmente claros. De hecho, el principio de no intervención fue repetidamente utilizado por muchos Estados (en particular, de Europa del este) para eludir las críticas internacionales sobre la situación de los derechos humanos bajo su jurisdicción. Sucede aquí algo parecido a lo que sucede con el principio de libre determinación, que aunque fue mencionado en la propia Acta Final se matizó en el sentido de que la libre determinación debe ejercerse con arreglo al principio del respeto a la integridad territorial (una limitación que, por otra parte, es usual en los documentos internacionales que reconocen este derecho).

El Acta Final de Helsinki no incluía la palabra *democracia*; la Carta de París la nombra dieciocho veces. La defensa de las instituciones democráticas a nivel interno se volvió un componente fundamental de la construcción discursiva de la idea de seguridad internacional. Los Estados firmantes de la Carta de París declararon su intención de "cooperar en la defensa de las instituciones democráticas contra actividades que violen la independencia, la igualdad soberana o la integridad territorial de los Estados participantes" (CSCE, 1990a). A partir de la Carta de París de 1990, al respeto de los derechos humanos se sumó la democracia interna como componente del discurso sobre la seguridad internacional. Todas las declaraciones finales desde entonces hacen una mención al concepto de democracia (CSCE, 1992a: párr. 3-6; OSCE, 1994: párr. 6 y 14; OSCE, 1996b: párr. 1 y 4; OSCE, 1999b: párr. 14 y 17; OSCE, 2010: párr. 4-7). También a este respecto las declaraciones de principio contrastan con la realidad. Según el *Democracy Index* elaborado por *The Economist* (2021), entre los Estados participantes de la OSCE hay 8 regímenes híbridos y 7 directamente autoritarios.[3]

Si el Acta Final de Helsinki fue precursora en el desarrollo de un contenido que luego se identificaría con la idea de *seguridad humana*, la Carta de París guardaba cierto parentesco con la *teoría de la paz democrática*. Según esta teoría, los Estados democráticos son menos proclives a los conflictos armados o, al menos, son menos proclives a los conflictos armados entre sí. La Carta de París, sin embargo, no fue tan lejos como para adoptar la llamada perspectiva de la *seguridad democrática*. Esta idea se plantea como una alternativa a la idea de *seguridad nacional*, en el sentido de que el objeto de la seguridad no deberían ser los Estados como entidades abstractas, sino las poblaciones de esos Estados; poblaciones que deberían ser no solo objetos sino también actores de las decisiones colectivas, en un mundo más equitativo y ambientalmente sustentable. Por supuesto, la Carta de París no negaba la centralidad del Estado y sus necesidades de *seguridad* en un sentido clásico estatalista.

Una enumeración de los problemas *de seguridad*

La enumeración concreta de qué constituye un problema de seguridad es oscilante de un momento a otro en la historia de la Organización. Por supuesto, la amenaza militar interestatal es el principal de los problemas de seguridad que la CSCE/OSCE quiere afrontar y está presente en todos sus documentos, muchas veces sin ser expresamente

[3] Treinta y cuatro Estados son calificados como democracias (plenas o imperfectas). Algunos Estados pequeños no son incluidos en el índice.

nombrado precisamente por su carácter obvio. También el terrorismo es concebido como un problema de seguridad desde los propios inicios de la CSCE/OSCE. Todos los documentos finales de las cumbres, desde la misma Acta Final de Helsinki, incluyen el terrorismo como un problema de seguridad (CSCE, 1975: principio VI del Decálogo; CSCE, 1990a; CSCE, 1992a: párr. 26; OSCE, 1994: párr. 6; OSCE, 1996b: párr. 2; OSCE, 1999b: párr. 4; OSCE, 2010: 9).

La consideración de otros fenómenos como problemas de seguridad es variable a lo largo del tiempo. A partir de la Cumbre de Helsinki de 1992, el tráfico ilícito de drogas es también asumido como una amenaza a la seguridad (CSCE, 1992a: párr. 27; OSCE, 1994: párr. 19; OSCE, 1996b: párr. 2; OSCE, 1999b: párr. 4; OSCE, 2010: 9). Otras amenazas para la seguridad son también mencionadas en algunos documentos: la delincuencia organizada (OSCE, 1996b: párr. 2; OSCE, 1999b: párr. 4; OSCE, 2010: 9), la proliferación de armas de destrucción masiva (CSCE, 1992a: párr. 17 y 33; OSCE, 1994: párr. 12; OSCE, 2010: 9), el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (OSCE, 2010: 9), la trata de personas (OSCE, 1999b: párr. 24; OSCE, 2010: 9), la migración ilegal (OSCE, 1996b: párr. 2; OSCE, 2010: 9), las amenazas cibernéticas (OSCE, 2010: 9) o los problemas económicos o medioambientales (CSCE, 1992a: párr. 16; OSCE, 1994: párr. 2; OSCE, 1996b: párr. 2; OSCE, 1999b: párr. 7; OSCE, 2010: 7).

La inclusión como problemas de seguridad internacional de muchos temas tradicionalmente considerados como de seguridad interior (como podría ser el caso de la delincuencia organizada o la trata de personas) muestra un cierto giro discursivo desde la seguridad estatal hacia la seguridad humana. Inclusive algunos de los problemas mencionados (como los problemas económicos) apuntarían a una cierta concepción *democrática* de la seguridad en el sentido apuntado más arriba. Sin embargo, como ya se ha dicho, se trata de un giro todavía embrionario y que de ningún modo oculta el papel central de la seguridad estatal clásica.

En síntesis, el concepto de seguridad de la CSCE/OSCE enfatiza el carácter indivisible de la seguridad en la región y considera a los Estados (teóricamente iguales) como sujetos de esa seguridad, aunque incluya la dimensión humana y la dimensión democrática como sus componentes. Por otra parte, en el seno de la CSCE/OSCE se ha producido una securitización progresiva de problemas que, en un primer momento, podrían ser vistos como asuntos de seguridad interna y no de seguridad internacional. Sin embargo, a pesar de los elementos discursivos del concepto de seguridad patentes en las declaraciones de las cumbres, no todos los aspectos de la seguridad tienen el mismo peso. Como se vio en el esbozo de evolución histórica más arriba, los aspectos militares siguen generando una atención que no generan la dimensión humana o la dimensión democrática. Hay, en efecto, una devaluación de los aspectos humanos y democráticos que lleva a la tolerancia de la OSCE frente a las falencias internas de muchos Estados en este aspecto.

Conclusiones

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa nació hace 46 años, en un primer momento bajo el nombre de Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, como un producto de la distensión de la Guerra Fría. Los contendientes acordaron un piso mínimo de principios que debía facilitar la convivencia entre el Este y el Oeste, minimizando los riesgos de agresiones. Se trataba, pues, de un *modus vivendi* pragmático entre bloques de Estados con intereses y valores divergentes. Desde su mismo nacimiento la CSCE/OSCE elaboró un concepto de seguridad en el que todos los Estados participantes declaraban estar interesados. Este concepto fue el resultado de un proceso

de *securitización*: una selección discursiva que presenta ciertos aspectos de la realidad como problemáticos desde el punto de vista de la seguridad (o sea, como amenazas a la seguridad).

El primer concepto de seguridad de la CSCE/OSCE se basó en dos pilares. En primer lugar, la seguridad (en un sentido clásico) como protección del Estado frente a una amenaza militar proveniente de otro Estado. En segundo lugar, la seguridad como protección de los derechos de las personas frente a amenazas que pueden provenir de diversos frentes. En lo que se refiere al primer aspecto, el diálogo entre contendientes acerca de cómo protegerse recíprocamente de las amenazas provenientes del otro acerca la concepción de la seguridad a lo que luego se denominó *enfoque de la seguridad común*: la idea de que la propia seguridad no es independiente de la seguridad del adversario y de que, por tanto, solo puede construirse en diálogo con este. En lo que se refiere al segundo aspecto, puede decirse que el Acta Final de Helsinki incorporó elementos de lo que luego se denominaría *enfoque de la seguridad humana* y que cifraría en la protección de la persona, y no en la protección del Estado, el objeto mismo de la seguridad.

El fin de la Guerra Fría halló en la Cumbre de París su acto de consagración. La Cumbre incorporó un tercer elemento a la idea de seguridad: el elemento democrático. La protección de la democracia al interior de los Estados participantes del proceso de Helsinki se convirtió, al menos a nivel discursivo, en un objetivo de la protección de la seguridad. Con esta nueva inspiración, parecía que la CSCE (que se convirtió pronto en OSCE) dejaría de ser un simple foro de diálogo entre adversarios que diferían radicalmente en perspectivas y modos de vida para ser un promotor de una idea política sustantiva basada en la democracia liberal, el estado de derecho y la economía de mercado.

Sin embargo, los eventos posteriores a la Cumbre de París desmintieron este relato optimista. Aunque todos los documentos finales de las sucesivas cumbres incluyeron la idea de la democracia como integrante del concepto de seguridad, las intervenciones reales de la CSCE/OSCE seguían respondiendo a su concepto primigenio de la seguridad: seguridad común y seguridad humana (en menor medida), sí; pero seguridad democrática no necesariamente. La OSCE tuvo intervención, más o menos exitosa, en diversos escenarios cuya resolución puede tener consecuencias geoestratégicas importantes, como lo ejemplifican los conflictos del Cáucaso o de las ex repúblicas soviéticas. También tuvo intervención en crisis humanitarias graves, como la que siguió a la desintegración de la República Socialista Federativa de Yugoslavia. Sin embargo, la dimensión democrática, aunque por supuesto presente en las actividades de la Organización, tiene una dimensión menor. La Organización suspendió a Yugoslavia por las violaciones a los derechos humanos, pero no ha suspendido a ningún Estado por vulnerar estándares democráticos, aunque muchos de ellos tengan un historial poco halagüeño a este respecto.

Esta *geometría variable* entre los componentes del concepto de seguridad se relaciona con la naturaleza misma de la Organización. No resulta sencillo determinar qué es exactamente la OSCE, no solo desde un punto de vista legal sino también desde un punto de vista político. Evidentemente no es una alianza defensiva: no se trata de un grupo de Estados con intereses comunes unidos frente a una amenaza también común. La OSCE tampoco puede ser considerada como un régimen de seguridad colectiva en sentido estricto. Desde el documento final de la Cumbre de Helsinki en 1992 la OSCE se califica a sí misma como un acuerdo regional en el marco del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, la Organización no incluye mecanismos de *enforcement* de las reglas del sistema en caso de violación por uno de los Estados parte.

La OSCE nació como un foro en el que Estados con valores e intereses divergentes podían negociar un *modus vivendi* para reforzar su seguridad. Tras el final de la Guerra Fría intentó convertirse en algo más que el promotor de un *modus vivendi*: buscó promover el valor político sustantivos de la democracia liberal. Es verdad que la Organización ha jugado un papel positivo en la socialización de los Estados en valores democráticos y realiza actividades de fomento de la democracia en los Estados participantes. Sin embargo, no parece que la componente democrática tenga, en los hechos, la misma importancia en la práctica de la Organización que tiene la componente estrictamente militar.

La OSCE es un club cuyos miembros demuestran variados niveles de apego a los ideales democráticos. Los Estados no son expulsados del club por sus déficits democráticos. El repliegue autoritario de algunos Estados frente a los que consideran un orden mundial injusto moldeado a la medida de Occidente es una realidad con la que la OSCE ha tenido que lidiar y, muy probablemente, deberá seguir lidiando. Si la Organización pretende mantener su relevancia en la gestión de conflictos deberá mantener esta función, modesta, de asegurar un *modus vivendi* al interior de una comunidad de Estados heterogéneos en lugar de aspirar a soluciones democráticas maximalistas, al menos en el corto plazo.

Nota sobre el autor:

Fernando Arlettaz es Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Profesor de Relaciones Internacionales en el Centro Universitario de la Defensa / Universidad de Zaragoza. Correo electrónico: arlettaz@unizar.es

Referencias

Arlettaz, Fernando (2021), *Introducción a los regímenes internacionales de seguridad y defensa*, Madrid: Ministerio de Defensa.

Beissinger, Mark R. (2013), "The Semblance of Democratic Revolution: Coalitions in Ukraine's Orange Revolution", *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 3, pp. 574-592.

Bellamy, Alex J. & Griffin, Stuart (2002), "OSCE peacekeeping: Lessons from the Kosovo Verification Mission", *European Security*, Vol. 11, No. 1, pp. 1-26.

Biersack, John & O'Lear, Shannon (2014), "The geopolitics of Russia's annexation of Crimea: narratives, identity, silences, and energy", *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 55, pp. 247-269.

Chernov, Vladislav (1995), "The Expansion of NATO and the Future of the CFE Treaty", *Comparative Strategy*, Vol. 4, No. 1, pp. 87-90.

Cliff, Ian (2012), "The Corfu Process. What was It All About?", en *OSCE Yearbook 2011*, Baden Baden: OSCE, pp. 65-78.

Consejo Europeo (2022), *Conclusiones del Consejo Europeo sobre la agresión militar de Rusia contra Ucrania*, 24/03/2022.

CSCE (1975), *Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa* (*Acta Final de Helsinki*), Helsinki, 01/08/1975.

— (1986), *Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa*, Estocolmo, 19/09/1986.
— (1990a), *Carta de París para una Nueva Europa*, París, 21/11/1990.
— (1990b), *Documento de Viena 1990 de las Negociaciones sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*, Viena, 17/11/1990.
— (1991), Primera Reunión del Consejo de Ministros de la OSCE, *Resumen de las conclusiones*, Berlín, 20/06/1991.
— (1992a), *Declaración de la Cumbre de Helsinki. Problemas y promesas del cambio*, Helsinki, 10/07/1992.
— (1992b), *Documento de Viena 1992 de las Negociaciones sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*, Viena, 04/03/1992.
— (1992c), Segunda reunión de emergencia del Comité de Altos Funcionarios, *Journal Proceedings Annex*, 12/05/1992.
— (1994), *Documento de Viena 1994 de las Negociaciones sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*, Viena, 28/11/1994, DOC.FSC/2/95.

Deustche Welle (2022), "DW verifica: los argumentos de Putin para invadir Ucrania", 25 de febrero. https://www.dw.com/es/dw-verifica-los-argumentos-de-putin-para-invadir-ucrania/a-60922639

Enseñat y Berea, Amador (2002), "La adaptación del tratado sobre Fuerzas Armadas convencionales en Europa y sus consecuencias estratégicas", *Boletín de Información*, Vol. 274.

European Society of International Law (2022), *Statement of the President and the Board of the European Society of International Law on the Russian Aggression against Ukraine*, 24/02/2022.

Gerrits, Andre W. M. & Bader, Max (2016), "Russian patronage over Abkhazia and South Ossetia: implications for conflict resolution", *East European Politics*, Vol. 32, No. 3, pp. 297-313.

Gonzálvez Vallés, José (2021). "Opciones estratégicas de Rusia desde la óptica del neorrealismo defensivo", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 7, No. 2, pp. 145-166.

Grant, Thomas D. (2015), "Annexation of Crimea", *The American Journal of International Law*, Vol. 109, No. 1, pp. 68-95.

Karatnycky, Adrian (2005), "Ukraine's Orange Revolution", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 2, pp. 35-52.

Kazharski, Aliaksei & Makarychev, Andrey (2021), "Belarus, Russia, and the escape from geopolitics", *Political Geography*, Vol. 89.

Kropatcheva, Elena (2012), "Russia and the role of the OSCE in European security: a 'Forum' for dialog or a 'Battlefield' of interests?", *European Security*, Vol. 21, No. 3, pp. 370-394.

— (2014), "Ukraine's EU Integration during the Presidency of Victor Yanukovych", CEURUS EU-Russia Working Paper, Vol. 16.
— (2015), "The Evolution of Russia's OSCE Policy: From the Promises of the Helsinki Final Act to the Ukrainian Crisis", *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 23, No. 1, pp. 6-24.

Malyarenko, Tatyana & Wolff, Stefan (2018), "The logic of competitive influence-seeking: Russia, Ukraine, and the conflict in Donbas", *Post-Soviet Affairs*, Vol. 34, No. 4, pp. 191-212.

Mankoff, Jeffrey (2009), *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Nueva York: Rowman and Littlefield.

Maresca, John J. (1987), *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, Durham: Duke Press.

Mitchell, Lincoln A. (2004), "Georgia's Rose Revolution", *Current History*, oct. 2004, pp. 342-348.

— (2006), "Democracy in Georgia since the Rose Revolution", *Orbis*, Vol. 50, No. 4, pp. 669-676.

OSCE (1994), *Hacia una auténtica asociación en una nueva era*, Budapest, 05/12/1994.

— (1996a), *Declaración de la Cumbre de Lisboa*, Lisboa, 03/12/1996.
— (1996b), *Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el Siglo XXI*, 03/12/1996.
— (1996c), Documento final de la primera Conferencia de Revisión del Tratado FACE, Viena, 31/05/1996.
— (1999a), *Declaración de la Cumbre de Estambul*, Estambul, 18/11/1999.
— (1999b), *Carta sobre la Seguridad Europea*, Estambul, 18/11/1999.
— (1999c), *Documento operativo. Plataforma para la Seguridad Cooperativa*, Estambul, 18/11/1999.
— (1999d), *Documento de Viena 1999 de las Negociaciones sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*, Estambul, 16/11/1999, FSC.DOC/1/99.
— (2010), *Declaración conmemorativa de Astana. Hacia una comunidad de seguridad*, Astana, 03/12/2010.
— (2011a), *Documento de Viena 2011 de las Negociaciones sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad*, Viena, 30/11/2011, FSC.DOC/1/11.
— (2011b), *OSCE Mechanisms and Procedures*, Viena, 2011.
— (2014), OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, *The future of OSCE Field Operations (Options)*, OSCE, Ankara y otras ciudades, 2014.
— (2022a), *Special OSCE Permanent Council meeting held following Russian decision to recognize parts of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine as independent*, Viena, 23/02/2022.
— (2022b), *Joint statement by OSCE Chairman-in-Office Rau and Secretary General Schmid on Russia's launch of a military operation in Ukraine*, Varsovia/Viena, 24/02/2022.
— (2022c), *Chairman-in-Office and Secretary General expressed regret that no consensus reached on extension of mandate of Special Monitoring Mission to Ukraine*, Varsovia/Viena, 31/03/2022.

Peters, John E. (2000), *The Changing Quality of Stability in Europe: The Conventional Forces in Europe Treaty Toward 2001*, Santa Mónica: National Defence Research Institute.

Pourchot, Georgeta (2011), "The OSCE: A Pan-European Society in the Making?", *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 2, pp. 179-195.

Remler, Philip (2015), "Ukraine, Protracted Conflicts and the OSCE", *Security and Human Rights*, Vol. 26, pp. 88-106.

Romano, Angela (2009), "Détente, Entente, or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in U.S. Relations with the Soviet Union", *Diplomatic History*, Vol. 33, No. 4, pp. 703-722.

Schmitt, Olivier (2018), "The Vienna Document and the Russian challenge to the European Security Architecture", en Heuser, Beatrice; Heier, Tormod & Lasconjarias, Guillaume (Eds.), *Military Exercises: Political Messaging and Strategic Impact*, Roma: NATO Defence College, pp. 269-284.

Sergunin, Alexander (2016), *Explaining Russian Foreign Policy Behaviour*, Stuttgart, Verlag.

Stöber, Silvia (2011), "The Failure of the OSCE Mission to Georgia. What Remains?", en *OSCE Yearbook 2010*, Baden Baden: OSCE, pp. 203-220.

The Economist (2021), "Global democracy has a very bad year", *The Economist*, February 2. https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year

Tratado de Cielos Abiertos (1992), Tratado de Cielos Abiertos, Helsinki, 24/03/1992.

Tratado FACE (1990), Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, París, 19/11/1990.

Tratado FACE 1A (1992), Acta de Conclusión de la Negociación sobre Efectivos de Personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, Helsinki, 10/07/1992.

Tratado FACE adaptado (1999), Acuerdo de Adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, Estambul, 19/11/1999.

Tratado FACE adaptado Acta final (1999), Acta final de la Conferencia de los Estados parte en el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, Estambul, 19/11/1999, CFE.DOC/2/99.

Tratado FACE Anejo A Revisión (1996), Documento acordado entre los Estados-Parte, Anejo A del documento final de la primera Conferencia de Revisión del Funcionamiento del Tratado FACE, Viena, 31/05/1996.

Venice Commission (2014), *Opinion on 'Whether the Decision Taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to Organise a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea's 1992 Constitution is Compatible with Constitutional Principles'*, 98th Plenary Session, Venecia.

Wallander, Celeste (2007), "Russian Transimperialism and Its Implication", *Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2, pp. 107-122.

— (ed.) (2019), *The sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*, Nueva York: Routledge.

Wilcox, Mark (2007), "Russia and the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty) - A Paradigm Change?", *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 24, No. 4, pp. 567-581.

Wolf, Stefan (2008), "Georgia: Abkhazia and South Ossetia", en *Encyclopedia Princetoniensis*. https://pesd.princeton.edu/node/706.