

La OSCE en la Europa post-bipolar:
Un estudio sobre la gestión de conflictos
en el espacio ex-soviético

Tesis de doctorado presentada por
Nora Sainz Gsell

Dirigida por la
Dra. Esther Barbé Izuel

Universitat Autònoma de Barcelona
Bellaterra
1998

Capítulo III. Aproximación a una definición de Europa desde la seguridad

*He who speak of Europe is mistaken; it is only a geographical expression.
Otto von Bismarck*

Europa es antigua y futura a la vez. Recibió su nombre hace veinticinco siglos y sin embargo sigue hallándose en estado de proyecto.

Jacques Le Goff

En este breve capítulo, se pretende estudiar el segundo concepto de la trilogía (seguridad, Europa y OSCE) objeto de este estudio. Es decir, Europa. El hecho de que se considere el tema de la "definición" de Europa en este trabajo, no obedece a una moda intelectual y/o política del momento¹, sino a razones estrictamente de índole teórica. Al igual que sucedía con la seguridad adjetivada, es decir la coexistencia, convivencia y solapamiento de "diferentes seguridades" en el espacio de la OSCE a lo largo del tiempo, también en dicho espacio han "convivido" y "conviven" diferentes "Europas": "Europas" que están constantemente en proceso de interpenetración unas con otras. Es por este motivo que se realizan algunas consideraciones con respecto al tema.

¹ Según WAEVER desde finales de los ochenta el hecho de "hablar de Europa" es intelectualmente respetable o si se quiere el no hablar de Europa aparece como una irresponsabilidad intelectual. Esta circunstancia no se observa sólo en el plano académico, sino también en el político, que el autor danés califica críticamente como de "euro-patriotismo". El "euro-patriotismo" aparece en algunos discursos de tono sentimentalista de políticos; por ejemplo, en mensajes con títulos como "Shaping the Future according to the European Spirit" o "A Plan for All of Europe", comunes en la diplomacia alemana de principios de los noventa; discursos que no profundizan en cuestiones de fondo, tales como los cambios sociales producidos en Europa central y oriental y sus consecuencias; vid. O. WAEVER (1989) "Conflicts of Vision: Visions of Conflicts", en O. WAEVER, P. LEMAITRE y E. TROMER (eds.) *European Polyphony: Perspectives beyond East-West Confrontation*, New York, St. Martin's Press, pp. 284-285.

Las palabras de VON BISMARCK y las de LE GOFF que sirven de prólogo a este capítulo, sirven de introducción al problema de cómo definir Europa, y particularmente cuando se pretende analizar la seguridad en ella. Si se intenta conceptualizar Europa a través de la geografía, es decir como la península noroccidental de Eurasia, aparece una descripción imprecisa de lo que es Europa, puesto que su límite oriental se muestra poco definido y ambiguo. ¿Acaba Europa en la línea imaginaria que se extiende desde el mar Báltico al mar Negro o su límite oriental coincide con los montes Urales?² Estas preguntas no tienen una respuesta geográfica convencional precisa. Si se tiene la pretensión de recurrir a "límites" históricos, culturales o religiosos, que se remontan a las civilizaciones clásicas o al "rompecabezas" medieval, tampoco es posible establecer "identidades" europeas precisas³.

Dada la falta de límites geográficos convencionales o identidades europeas "puras", la respuesta sólo puede ser formulada desde el ámbito de lo que se ha denominado "imágenes o visiones geográficas"⁴, es decir a partir de la "reinterpretación" de la historia, de la cultura y de la geografía desde un marco de

² En ninguno de estos dos casos se puede establecer una barrera física o humana como límite oriental de Europa. En el caso de los Urales, uno de los más utilizados como "frontera", no existe diferencia ni de fauna ni de flora a un lado y otro de la cadena. No existe tampoco una "ruptura" humana, puesto que el mundo mongol cohabita con el eslavo en el lado occidental de los montes desde siglos. Sobre el tema de las "fronteras" y "límites" de Europa, vid. P. BÉHAR (1992) *Une géopolitique pour l'Europe. Vers une nouvelle Eurasie?*, Paris, Éditions Desjonquères, Y. LACOSTE (1994) "Les nouvelles frontières: changements et précarité", *Defense Nationale*, Octubre, pp. 9-14; y M. BONNEFOUS (1994), "Les quatre Europes", *Defense Nationale*, Août-Septembre, pp.91-98.

³ Según PFAFF, Europa está constituida por estratos de experiencia humana, nunca totalmente olvidados aún cuando se encuentren sumidos profundamente en la conciencia de una sociedad. Los estratos son "capas de refinamiento, experiencia acumulada, incluso de pensamiento". Es en base a estos estratos que se podría establecer alguna división de sociedades en Europa. Es decir "sociedades que han atravesado la experiencia "moderna" -Reforma, Renacimiento, Ilustración y Revolución- y las que no. La división coincide en gran medida con una fisura religiosa, la que existe entre la Europa del catolicismo y el protestantismo, progenitores del Occidente moderno y la Europa del cristianismo ortodoxo y el islam"; vid. W. PFAFF (1992) "Sin imperio", *Politica Exterior*, vol. 29, núm. vi (Otoño), p. 188.

⁴ WAEVER (1989), op. cit., p. 287. Otro término utilizado para denominar estas "visiones" es el de "escenarios", que aparece por ejemplo en los trabajos de R. ALIBONI ET AL (1991) "Three Scenarios for the futures of Europe", *The International Spectator*, vol. xxvi, núm. 1, January-March, pp. 4-27; y de A. UTKIN (1991) "Europe and the Superpowers: Five Scenarios", *Europe and the World* (Moscú), May-June, pp. 104-112.

referentes políticos. Este marco político viene caracterizado por un importante proceso de "europeización" que ha distinguido las relaciones internacionales en Europa en los años setenta y, en particular, en los años ochenta. Este proceso de "europeización", en especial de las relaciones de seguridad, cuyo objetivo fue:

"(...) reducing the importance of military power in security issues, and opposing the tendencies towards polarization"⁵,

influyó de manera notable en el debate teórico sobre la "reinterpretación" de los elementos históricos, culturales y geográficos en la formulación de las distintas imágenes de Europa.

La "europeización" es definida en términos de nuevo dinamismo político, el cual, tal y como apunta KELSTRUP:

"(...) has given new hopes for positive political, economic and cultural developments, not least in overcoming the division of Europe. The European political scene has been changing rapidly, and this process seems to be accelerating. This stands in contrast to the former period, in which the political developments in Europe were bound in a framework of stability by the East-West conflict and by the relative dominance in East and West of the two superpowers, the Soviet Union and the United States."⁶

Este dinamismo puede particularizarse por un incremento continuo de interdependencias dentro de la propia Europa, que va formando y afirmando la "identidad europea" frente a la influencia de las dos superpotencias, los Estados

⁵ E. BAHR (1984) "Gemeinsame Sicherheit-Voraussetzung für kollektive Sicherheit", *Vierteljahrschrift für Sicherheit und Frieden*, vol. 2, núm. 1. pp. 40-41. La cita en inglés procede de la obra STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI) (1985) *Policies for Common Security*, London/Philadelphia, Taylor-Francis, p. 12.

⁶ M. KELSTRUP (1990) "The Process of Europeanization. On the Theoretical Interpretation of Present Changes in the European Regional Political System", *Cooperation and Conflict*, núm. 1., p. 21.

Unidos y la URSS⁷.

1. Visiones de Europa

Las visiones de Europa han sido varias, diferentes y, en algunos casos, definiciones rivales⁸. Cada una de estas imágenes de Europa tiene diferentes implicaciones para la seguridad. Se han seleccionado cuatro de estas definiciones⁹. La elección de estas definiciones está motivada por dos razones. La primera razón, puesto que son las "Europas" que están presente en la mayor parte de los debates teóricos, en función del tipo de riesgos y de amenazas a las que debe enfrentarse la seguridad en Europa. La segunda razón porque algunas de ellos reflejan la actual tendencia o líneas organizativas para responder a las amenazas y a los desafíos de la seguridad que va adquiriendo Europa.

De acuerdo a lo postulado por BARBÉ¹⁰, BUZAN¹¹, HYDE PRYCE¹², y WAEVER¹³, en términos de seguridad, las "visiones" de Europa más importantes

⁷ Sobre el desarrollo de esta idea, vid. M. KELSTRUP (1995) "Political Identities and "the European Project": conceptualizations and some reflections on the possibilities and limits of a constructivist approach to the formation of a common European identity", Paper presentado en la *Second Pan-European Conference in International Relations*, Paris, 13-16 September.

⁸ Vid. A. HYDE PRICE (1991) *European Security beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010*. London, Sage.

⁹ En M. LUCAS (1992) "The Challenges of Helsinki II", en I. CUTHBERSTON (ed.) *Redefining the CSCE. Challenges and opportunities in the New Europe*, Helsinki, Institute for EastWest Studies, pp. 262-263; se llega a identificar hasta 12 "Europas".

¹⁰ E. BARBÉ (1995a) *La seguridad en la nueva Europa*, Madrid, Los libros de la catarata, pp. 69-78.

¹¹ B. BUZAN ET AL (1990) *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*, London/New York, Pinter Publishers.

¹² HYDE PRYCE (1991), op. cit., pp. 8-10.

¹³ WAEVER (1989), op. cit., ídem (1990) "Three Competing Europes: German, French, Russian", *International Affairs*, vol. 66 núm 3, pp. 477-493; e ídem (1994) "The European Security Triangle", *Working Papers*, núm. 12, Centre for Peace and Conflict Research Copenhagen.

son: la Europa del Atlántico a los Urales; la Europa de Polonia a Portugal; la Europa occidental y la Europa de Vancouver a Vladivostok. Todas estas "Europas" son de alguna manera reales¹⁴, cada una utiliza distintos elementos geográficos, culturales, históricos y políticos, que como WAEVER ha reconocido: "(...) they represent competing organizing principles each with sharply different implications for European security."¹⁵

La visión de "Europa del Atlántico a los Urales"

Esta visión de Europa refleja la imagen de la Europa previa a 1945. Es decir, una Europa que no contempla la participación de los Estados Unidos, pero que incluye los territorios rusos históricamente "europeos" (el mundo ruso eslavo). Este concepto de Europa ha sido utilizado para identificar la idea de Europa y de seguridad sostenida por franceses (años cincuenta-sesenta) y por soviéticos/rusos (años ochenta). La "Europa del Atlántico a los Urales" es la visión de Europa de DE GAULLE (que refleja una profunda raigambre histórica), y para muchos es el comienzo de ese proceso de "europeización" al que hacíamos mención¹⁶. Para DE GAULLE esta Europa se debía construir en base a tres premisas: cooperación con Alemania (la historia europea de este siglo ha estado determinada por las relaciones franco-germanas), independencia de Europa occidental de los Estados Unidos (la no presencia estadounidense en el continente, como afirmación de la europeidad) y diálogo con la URSS (la participación de los soviéticos europeos a los que unen lazos comunes con Europa). Es decir una política de cooperación, *détente* y *entente*. Esta idea de aproximación y de pertenencia de los soviéticos/rusos al resto de Europa es la que impregna la noción de "Casa común europea" de GORBACHOV (que se considera en otro apartado de este trabajo). El eje central de esta visión es la

¹⁴ Son posibles escenarios de seguridad, vid. BUZAN ET AL (1990), op. cit., p. 46.

¹⁵ WAEVER (1989), op. cit., p. 291.

¹⁶ Vid. M. SAETER (1989) "New Thinking, Perestroika, and the Process of Europeanization", *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 20, núm. 1, pp. 47-57.

afirmación de una "Europa para los europeos" con la exclusión de los Estados Unidos, pero con la inclusión de los territorios al oeste de los Urales. Es una Europa que pasa por Moscú y en donde los problemas de la seguridad deben ser tratados en este ámbito preciso.

La visión de "Europa de Polonia a Portugal"

La "Europa de Polonia a Portugal" es la afirmación de la identidad europea frente a la Europa polarizada, frente a las superpotencias. Superpotencias que son vistas como "ajenas" a la "civilización europea". Estados Unidos está cercano en términos de valores de "civilización", pero lejano en términos de geografía; la URSS está próxima geográficamente, pero lejana en términos de "civilización"¹⁷. Esta es la visión de Europa formulada desde la óptica de los países centroeuropeos¹⁸, es ante todo la afirmación de la "europeidad" de la Europa central ("interrumpida" después de la segunda guerra mundial) y que ha vivido bajo la influencia de una potencia no europea (la URSS/Fed. Rusa). Esta imagen de Europa es la de la Europa del "reencuentro", la de una sola identidad cultural y religiosa (producto del cristianismo católico y protestante).

La visión de "Europa occidental"

La visión de la "Europa occidental" ha sido, desde los años cincuenta, sinónimo de "la" Europa y se ha identificado con la Europa comunitaria (Unión Europea). Esta noción no sólo ha sido la común entre los europeos occidentales sino también ha sido la percepción que han tenido los europeos del centro y del este de Europa (es la contraparte a la imagen de la alienación de la Europa del Este debido

¹⁷ BUZAN ET AL (1990), op. cit., p. 46.

¹⁸ Es la Europa que proclaman en especial los movimientos para la paz de los años ochenta, pero fundamentalmente es la Europa de los intelectuales como KUNDERA o KONRAD.

a su absorción por parte de la URSS). De ahí que después de los cambios que se produjeran a finales de los ochenta, se hablase del "retorno a Europa". Esta Europa es la que comienza a "enlazarse" con la imagen de la "Europa de Polonia a Portugal".

La visión de "Europa de Vancouver a Vladivostok"

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 cinco realidades (estados) diferentes, sino que parte de una configuración de Europa que ha sido construída 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 el Canadá) y otros que tienen una pertenencia geográfica europea y cultural discutidas (repúblicas asiáticas de la ex URSS). 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 paneuropea de Europa que es la de la OSCE, es conocida en términos de seguridad como "área o región de seguridad europea" (que se define más adelante).

2. Vinculación Europa-seguridad

Estas suscintas visiones de Europa, de "Europas" diferentes, muestran indicios también de la existencia de diferentes tipos o modos de encarar los problemas y las amenazas vinculadas a la seguridad y, en consecuencia, de generar "respuestas" a esos problemas y a esas amenazas.

Las dos primeras visiones de Europa, la Europa del Atlántico a los Urales y la Europa de Polonia a Portugal, son visiones excluyentes. La primera excluye a los

Estados Unidos, es una Europa anti-estadounidense¹⁹, y también excluye la componente asiática de la ex-URSS/Fed. Rusa. En consecuencia, es una Europa anti-asiática, primando en exclusiva la "identidad europea". Desde esta perspectiva las amenazas a la seguridad, vienen desde fuera de este área de "armonía natural europea". La segunda visión de Europa, la Europa de Polonia a Portugal, excluye no sólo a los Estados Unidos, sino también a la exURSS/Federación Rusa. La dinámica de esta Europa descansa en la aproximación de los países de la Europa central a la órbita de la Europa occidental. La imagen de la seguridad es caracterizada como de "euro-nacional" en el sentido que no se prevén conflictos entre la Europa occidental y el grupo de países de la Europa central; por lo tanto las amenazas a la seguridad son por definición externas a esta Europa, y provienen en particular de la URSS/Fed. Rusa (la potencia "alienante" de la Europa del Este).

La tercera visión de Europa, la Europa occidental, aparece como la menos conflictiva, a nivel de seguridad, es una comunidad de seguridad (sus miembros resuelven sus problemas sin recurrir a la violencia) y su proceso de "construcción", no es percibido por el resto de estados como una amenaza.

En la cuarta y última visión de Europa, la Europa de Vancouver a Vladivostok, la seguridad es percibida como responsabilidad de todos los actores que integran este área de seguridad. Es decir, como el intento de organizar la seguridad entre ellos. Las amenazas a la seguridad no son percibidas como externas a esta Europa (proveniente de actores o circunstancias de fuera -imagen euro-nacional de la seguridad-, sino que las amenazas a la seguridad están en el interior de la Europa paneuropea (los conflictos están en el seno de Europa). De ahí, que la imagen de la seguridad sea definida en términos de seguridad internacional regional²⁰.

De estas visiones de Europa, puede concluirse que, en función de las

¹⁹ WAEVER (1989), op. cit., p. 292.

²⁰ WAEVER (1989), op. cit., p. 293.

percepciones de las amenazas a la seguridad que se tengan, la imagen de la seguridad adquiere formas dicotómicas, es decir, aparece como "seguridad euro-nacional" (amenazas externas) o como "seguridad internacional regional" (amenazas internas). Esta última imagen es la que interesa rescatar.

WAEVER con su idea de seguridad internacional regional, introduce el tema de cómo se articulan las relaciones de seguridad entre los estados de la Europa de la OSCE (en tanto que región o área de seguridad), es decir, introduce a la noción de sistema de seguridad regional.

Para HYDE-PRYCE la idea de sistema de seguridad regional puede ser vista como la aplicación a una región²¹ o área de la noción de lo que BUZAN denomina "complejo de seguridad", es decir

"(...) a group of states whose primary concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another."²²

Al intentar describir el orden de seguridad del área OSCE en términos de un sistema regional de seguridad, deben realizarse una serie de consideraciones acerca de lo que implica el concepto sistema de seguridad.

Según HYDE-PRICE, la primera connotación que conlleva la noción de

²¹ El concepto de región no ha sido definido con precisión. Algunos autores sostienen que "(...) a region is constantly being defined and redefined by its members in a permanent discourse with each member attempting to identify itself at the core of the region. The core is defined in both territorial and functional terms and this definition necessarily involves a manipulation of knowledge and power", vid. I. NEUMANN (1994) "A region-building approach to Northern Europe", *Review of International Studies*, vol. 20, núm. 1., p. 53. Otros autores, definen la región de forma genérica, "(...) to delineate regional border by postulating a centre, or core area where cultural traits are more similar and cultural interaction more intense than at the periphery", vid. B. RUSSET (1967) *International Regions and the International System*, Chicago, Chicago U.P., p. 182. En este caso se utiliza la noción postulada por BUZAN, próxima a la idea de complejo de seguridad.

²² BUZAN (1983), op. cit., p. 106.

sistema de seguridad es que el sistema es más que la suma de su partes constituyentes, es más que

"(...) just the aggregate of the national security measures of its participants, and more than just a specific conjunctural security situation."²³

La segunda connotación es que el sistema de seguridad trasciende la noción de desestructuración y de anarquía. Sus diferentes elementos se combinan y forman patrones o pautas de relaciones y una

"(...) identifiable structure of interactions which provide the system with a degree of predictability and relative stability, at least in terms of its core relationships."²⁴

La tercera connotación de la noción de sistema de seguridad es que la misma no implica la existencia de una estructura fija o inflexible (estabilización del *status quo*), sino que es una estructura capaz de evolución o de cambio²⁵.

Por lo tanto, un sistema de seguridad regional está constituido por un grupo de estados cuyas seguridades nacionales están vinculadas hasta el punto de no poder ser consideradas separadas unas de otras y que se particulariza como un todo, con una estructura flexible, en el que existen pautas o modelos de interacción entre los estados que forman parte.

El concepto de sistema de seguridad regional, lleva a considerar la existencia o no de tal sistema en la Europa de Vancouver a Vladivostock (OSCE). Tema que será analizado en las partes segunda y tercera de este trabajo.

²³ HYDE-PRICE (1991), op. cit., p. 12.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

Parte segunda

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa: teoría y práctica



La parte segunda de esta tesis se centra en el estudio de la OSCE, el tercer concepto de análisis, junto con los de seguridad y de Europa, de este trabajo. tal fin, se aborda la Organización desde una doble perspectiva: la de su metamorfosis de proceso diplomático a organización paneuropea de seguridad, y la su condición de espacio generador de "relaciones de seguridad" ("orden") en la nueva Europa.

En función de estas perspectivas de estudio se han formulado los respectivos objetivos. El primer objetivo es estudiar el proceso de institucionalización de la OSCE de 1990 a 1997. Así, se examinará la transformación experimentada por la OSCE en el período que va desde la firma de la Carta de París para una Nueva Europa (diciembre de 1990) -inicio de la dinámica de readaptación de la OSCE a la Europa post-guerra fría- hasta el Consejo de Ministros de Copenhague (diciembre de 1997), encuentro en el que se establecen las pautas para una futura Carta sobre la Seguridad Europea. Este último documento aspira a convertirse en una verdadera "Carta Magna" de la seguridad en el continente de cara al siglo XXI. Hay que mencionar, en el período estudiado, un hecho significativo: el fin de la existencia de la Conferencia de la primigenia CSCE en diciembre de 1994.

El segundo objetivo es analizar la aplicación de los modelos teóricos de seguridad estudiados en el capítulo II -regímenes y comunidades de seguridad- al objeto de estudio del trabajo, la OSCE. En consecuencia, se aplicarán los dos modelos citados, regímenes y comunidades de seguridad, como instrumentos de análisis de esa realidad internacional que es la OSCE. Ambos modelos permiten observar el "orden" que la Organización puede proporcionar en el ámbito de la seguridad. En el caso de los regímenes, se aborda, en particular, la convergencia de expectativas de los actores de la OSCE en un área temática, la de las Medidas de

Fomento de la Confianza y de la Seguridad (MFCS). En el caso de las comunidades, se estudian las posibilidades de la Organización en tanto que espacio generador de valores en el área euroasiática-atlántica.

En base a los objetivos formulados -análisis del proceso de institucionalización de la OSCE y aplicación de dos modelos de seguridad al ámbito de la Organización- se ha estructurado el estudio en tres capítulos. El capítulo IV, titulado "La OSCE en las relaciones internacionales: la originalidad de un proceso diplomático", tiene como fin el estudio de las características de la Organización (1972-1998) y su papel en la Europa bipolar". El capítulo V, "La OSCE: de proceso a organización paneuropea", se centra en el proceso mismo de transformación de la Organización, analizando los modelos, los debates y los cambios operados en el seno de la OSCE. El capítulo VI, denominado "La OSCE: aplicación de dos modelos teóricos de seguridad", aborda, en base a la aportación realizada en la primera parte de la tesis, dos formas de "orden" de seguridad en Europa en la post-guerra fría.

Capítulo IV. La OSCE en las relaciones internacionales: la originalidad de un proceso diplomático

These twin gulfs had to be bridged by compromise and to a later generation these compromises seem hypocritical and deceptive. Yet were they not inevitable?

Harold Nicolson Peacemaking, 1919

El objetivo del presente capítulo se puede resumir perfectamente en la siguiente frase de SAETER, analista de cuestiones relativas a la seguridad en Europa: "To be able to say anything meaningful about this [CSCE], one has to understand what the CSCE process is (...)"¹.

En efecto, dadas las particulares características de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) este capítulo persigue un doble propósito. Por una parte, pretende describir la *compleja simplicidad* de la OSCE como proceso diplomático en las relaciones internacionales. Por otra, intenta explicar el papel desempeñado por la Organización en las relaciones internacionales de la Europa bipolar. Quizá pueda parecer una paradoja el caracterizar a la OSCE como de compleja y simple a la vez, pero no es así. El calificativo de complejo viene dado por la propia naturaleza de la Organización así como por su particular metodología de trabajo. El de simple, se deriva de la nula infraestructura que en su calidad de diálogo multilateral, continuo y permanente, generó.

¹ M. SAETER (1985) "The CSCE Process: Problems and Prospects", *Current Research on Peace and Violence*, núm. 3-4, p. 133.

1. La OSCE como metodología diplomática. Las características del proceso de Helsinki

La OSCE ha constituido una experiencia única y original dentro del contexto de las relaciones diplomáticas multilaterales. Desde su nacimiento, en 1972 y hasta el inicio de su institucionalización, en 1990; su peculiaridad residía en la imposibilidad de clasificarla dentro de las tipologías tradicionales de los ejercicios diplomáticos.

Tal como afirma HOLSTI "La CSCE n'est guère réductible aux catégories conceptuelle utilisées dans la théorie de négociations multilatérales"². Es decir, la OSCE no podía ser considerada como una organización internacional clásica, ni definida como una conferencia *al uso*. No era una organización, puesto que no disponía de infraestructuras permanentes, *no poseía instituciones u órganos*³. No era

² K. HOLSTI (1982) "Bargaining theory and diplomatic reality: the CSCE negotiations", *Review of International Studies*, vol. 8 núm. 3, p. 169.

³ No existe una definición universalmente aceptada de lo que se entiende por "organizaciones internacionales". La dificultad en formular tal especificación conceptual estriba no sólo en que se trata de un fenómeno relativamente nuevo y de creciente desarrollo (a lo que hay que sumar la heterogeneidad de las organizaciones); sino también que tal concepto depende, en gran medida, del ámbito desde el que se realice. Así, y según MEDINA, podemos definir las organizaciones internacionales de manera general como "todo grupo o asociación que se extiende por encima de las fronteras de un Estado y que adopta una estructura orgánica permanente", M. MEDINA. (1976) *Las organizaciones internacionales*, 1ª ed., Madrid, Alianza, p. 29. Más específicamente, y desde punto de vista del analista político, ZORGBIBE considera que tres elementos caracterizan las organizaciones internacionales: "la volonté politique de coopération inscrite dans la charte constitutive; l'"appareil" permanent, la structure qui permettent une continuité dans le fonctionnement de l'organisation; les compétences, le processus de décision qui expriment la volonté propre de l'organisation -voire son autonomie, comme acteur, dans le système international, C. ZORGBIBE (1991) *Les organisations internationales*, 2ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, p. 3. El jurista, por su parte, entiende por organizaciones internacionales aquellas de carácter intergubernamental es decir las que: a) derivan de un acto jurídico creador (tratado, carta, estatutos, etc.) que determina su organización y finalidad; b) están compuestas por sujetos de derecho internacional; c) están dotadas de órganos permanentes que son distintos e independientes de los miembros de la organización; d) forman una voluntad colectiva a través de los órganos referidos, que es jurídicamente distinta a la de los miembros; e) tienen un carácter estable y permanente, vid. M. DIEZ DE VELASCO (1997) *Las Organizaciones Internacionales*, 10ª ed., Madrid, Tecnos, p. 41. De estas definiciones se desprenden dos características fundamentales que concurren en toda organización internacional: la internacionalidad y la existencia de una estructura orgánica permanente. La primera es de obvia presencia en la CSCE, pero no así la segunda, ya que la Conferencia no tuvo órganos ni instituciones permanentes hasta noviembre de 1990; como tampoco derivó de un acto jurídico vinculante (el Acta Final de Helsinki se considera sólo la constatación o certificación de algo sucedido, tratado o acordado), no tenía estados

una conferencia típica, puesto que *no tenía periodicidad fija*, como aquéllas encargadas de la revisión de determinados acuerdos internacionales⁴.

Definir la OSCE no ha sido fácil: a su particularidad como negociación hay que sumar, como se ha apuntado, su complejidad *per se*, por su propia naturaleza.

A pesar de estos "inconvenientes", los especialistas en relaciones internacionales han intentado definirla. Un rasgo particular a destacar en estas definiciones, es el énfasis puesto en ciertos aspectos específicos o parciales de la Organización, que han servido como elemento vertebrador a la hora de conceptualizarla.

Así, por ejemplo, haciendo referencia a su naturaleza y desde un punto de vista metafórico-literario (altamente ilustrativo), la OSCE ha sido definida como una negociación *gigogne*⁵. Así y según GHEBALI:

"En fait, la CSCE apparaît comme une "negociation gigogne". C'est à dire une méga-negociation englobant un kaléidoscope de micro-jeux interdépendants et impliquant le fonctionnement d'un multitude

miembros (son participantes), de todo ello se desprenden las dificultades para definirla y categorizarla. Sobre teoría, definición, tipología, funciones y aspectos jurídicos de las "organizaciones internacionales" vid. G. ABI SAAB (ed.) (1980) *Le concept d'organisation internationale*, Paris, UNESCO; C. ARCHER (1992) *International Organizations*, 2ª ed., London, Routledge; I. CLAUDE (1971) *Swords into Plowshares*, 4º ed., New York, Random House; R. GRASA (1993) "Las organizaciones internacionales y los nuevos desafíos globales", *Papers*, núm. 41, pp. 55-84, F.X. PONS RAFOLS (1993) "El Comité Olímpico Internacional y los Juegos Olímpicos: Algunas cuestiones de relevancia jurídico-institucional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLV, núm. 2, pp. 214-283; y P. TAYLOR y A.J.R. GROOM (eds.) (1990) *International Institutions at Work*, London, Pinter Publishers.

⁴ Por ejemplo, las conferencias que se encargan regularmente de la revisión de los acuerdos relativos al control de armamentos como es el caso del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) de 1968. El TNP establece conferencias de revisión cada cinco años, habiéndose llevado a cabo cinco desde su establecimiento (1975, 1980, 1985, 1990, 1995).

⁵ "Gigogne": es un mueble multifuncional compuesto de pequeños compartimentos. El novelista francés BALZAC, utiliza este término para describir la figura de una madre rodeada de numerosos hijos, vid. *Dictionnaire Petit Robert*, (1979) Paris, S.N.L., p. 866.

de coalitions structurelles ou *ad hoc*"⁶.

También centrándose en el papel desempeñado por la OSCE en las relaciones internacionales, así como en la calidad de las negociaciones y en los actores implicados, algunos especialistas le han atribuido funciones propias de una organización, y en consecuencia la han conceptualizado. En ese sentido MARESCA ha escrito:

"(...) the CSCE [has a] role as continuing European institution (...) This institution is broad in scope and membership, flexible, and resistant to the moods of international relations. It has become a forum for debate and discussion between East and West, neutral and engaged, large countries and small, and has proven itself capable of positive contributions, even during periods of East-West tension."⁷

Otras definiciones destacan su temática y su metodología de trabajo. Es el caso, por ejemplo, de BIRNBAUM:

"The main significance of the CSCE derives from the fact that it is a unique international effort in the collective management of both conflict and cooperation. This effort has taken place within a multilateral framework characterized by the formal equality of participating actors."⁸

Si se tienen en cuenta las nociones principales de estas definiciones y en especial las adjetivaciones utilizadas: mega-negociación multifuncional e interdependiente, foro de debate flexible y continuo, esfuerzo colectivo para tratar

⁶ Definición recreada por GHEBALI a partir del texto de HOLSTI (1982), op. cit., vid. V.Y. GHEBALI (1989) *La diplomatie de la détente: La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruxelles, Bruylant, p. 10, nota 2.

⁷ J. MARESCA (1987) *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973-1975*, Durham/London, Duke University Press, p. xii.

⁸ K. BIRNBAUM (1980) "The Lesson of the Past, Guidelines for the Future" en N. ANDRÉN y K. BIRNBAUM (eds.) (1980) *Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective*, Alphen aan den Rijn/Rockville, Sitthoff-Noordhoff, p. 67.

cuestiones de conflicto y cooperación, participación igualitaria de las partes; se ve que, a nivel global, el concepto-idea que ha subyacido para describir y explicar la Organización ha sido el de **proceso**.

La significación de este término⁹ -proceso- reúne tres características propias y distintivas de la OSCE como experiencia diplomática: dinamismo, continuidad-permanencia y la idea de un conjunto que se desarrolla comprensivamente.

De ahí, que se considere que el concepto proceso, sea el más adecuado para referirse a la naturaleza de la Organización. Esta idea, está presente en la definición de la OSCE propuesta por GHEBALI, es decir la de:

"(...) un processus multilatéral de négociations continues portant sur l'ensemble des questions relatives à la sécurité et à la coopération en Europe."¹⁰

Definición que, complementada con las nociones de flexibilidad, sugerida, por MARESCA y de participación igualitaria, de BIRNBAUM, servirá como punto de partida en este estudio.

Así pues, la OSCE quedaría definida como **proceso multilateral de negociaciones flexibles, continuas y de participación igualitaria, sobre el conjunto de las cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en Europa**.

Se ha optado por esta conceptualización por dos motivos. En primer lugar, por ser una definición simple, sintetizadora y abarcadora de las ideas principales de las anteriores, y que resume perfectamente la esencia de la OSCE. En segundo lugar, y

⁹ Entre las distintas acepciones del término proceso, se destacan: a) acción de ir hacia adelante; b) transcurso del tiempo y c) conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial. Vid. REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA (1992) *Diccionario de la Lengua Española*, 21 ed., Madrid, Espasa Calpe, tomo II, p. 1671.

¹⁰ Vid. GHEBALI (1989), op. cit., p. 3.

a nivel práctico, en tanto que instrumento de análisis de carácter amplio, servirá como referencia para observar los cambios sufridos en el seno de este proceso y, en consecuencia, evaluar la transformación de la Conferencia en Organización internacional.

Como complemento a lo anterior se debe apuntar que la peculiaridad de la OSCE o proceso de Helsinki (como también se la denomina debido a sus inicios en la capital finesa), no dimana solamente de su calidad de proceso sino, especialmente, de su metodología de trabajo, tal y como apunta BLOED:

"(...) the Helsinki process developed into a rather **complicated phenomenon** in international relations **with unique procedural and substantive features** which make it hardly comparable with any other international forum."¹¹

Esta metodología de trabajo, así como su condición de proceso se han caracterizado por una serie de particularidades esenciales que no se pueden comprender sin hacer una mínima referencia a: 1. el origen del proceso de Helsinki, 2. la evolución de dicho proceso, 3. los actores y su calidad de participación y 4. la metodología de trabajo en el seno del proceso.

1.1. Los orígenes del proceso de Helsinki

"La CSCE es sobre todo hija legítima de una determinada historia. Y también de una coyuntura. Ambas confluyen en un momento para facilitar (...) la firma del Acta Final de Helsinki"¹². Esta frase de RUPÉREZ da una idea acabada de los orígenes de la OSCE. En efecto, el proceso OSCE fue el producto de la convergencia de dos fenómenos, uno de carácter histórico y otro de tipo coyuntural. El primero,

¹¹ A. BLOED (ed.) (1990) *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, p. 1; el énfasis es nuestro.

¹² J. RUPÉREZ (1984) "Introducción al Acta Final de Helsinki" en *Cooperación y Seguridad en Europa: La Conferencia de Madrid*, Madrid, Fundación Banco Exterior, p. 18.

uno en el tiempo, fue el de la Europa que surgió al finalizar la segunda guerra mundial. El segundo, más próximo, estuvo inserto en el marco de la distensión. La cual OSCE no puede comprenderse al margen de estos dos fenómenos. Uno generó problemas que separaron a los europeos. El otro generó el contexto en el que los problemas fueron abordados. Es más, para algunos, la OSCE fue la institucionalización de la distensión¹³.

Los problemas

Los orígenes de la OSCE están íntimamente relacionados con la Europa nacida tras la segunda guerra mundial y los problemas que de ella surgen¹⁴. Una Europa dividida por la progresiva consolidación de dos bloques de países -Este y Oeste-, organizados en torno a los estados que se convertirán en superpotencias: la Unión Soviética y Estados Unidos. Los problemas de la Europa de la post-guerra tuvieron raíces en la dinámica de confrontación en la que entraron las potencias aliadas y vencedoras de la contienda mundial. Razones de índole territorial, reparto de zonas

¹³ Vid. J. KIRK LAUX (1984) "Human Contacts, Information, Culture and Education" en R. HENNER (ed.) (1984) *Canada and the Conference on Security and Cooperation in Europe*, Toronto, University of Toronto, p. 267.

¹⁴ Algunos autores mencionan como antecedentes remotos de la OSCE la propuesta de la Unión Soviética a Francia, en 1933, para la firma de un acuerdo mutuo de defensa contra Alemania. STALIN promovió la creación de algún tipo de sistema de seguridad colectiva para frenar el expansionismo nazi en Europa, vid. M. DOBROSIELSKI (1976) *The Conference on Security and Cooperation in Europe*, Warsaw, Polish Institute of International Affairs. Sin embargo, otros especialistas consideran por una parte, artificial, vid. BLOED (1990), op. cit, p. 1; y por otra, arriesgado, vid. J. FUENTES (1989), *El Círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 16; establecer conexión entre la propuesta soviética y el actual proceso OSCE. En el primer caso se entraría en el campo de las especulaciones- ¿se habría podido evitar el conflicto bélico?, ¿qué configuración hubiese tenido el mapa europeo?, etc. En el segundo, en 1933, los países occidentales no tenían claro si era el "enemigo" más peligroso si el fascismo italo-alemán o el comunismo soviético. Para un estudio pormenorizado sobre los antecedentes, orígenes y génesis de la OSCE vid. L. ACIMOVIC (1981) *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff-Noordhoff; DRÉN y BIRNBAUM (1980), op. cit.; BLOED (1990), op. cit.; FUENTES (1989), op. cit.; EBALI (1989), op. cit.; A. MANIN (1976) "La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe", *La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires*, núm. 4271-4272; MARESCA (1987), op. cit.; J. RUPÉREZ (1976) *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo y C. ZORGBIBE (1973) "La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe", *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 2, pp. 41-63.

de influencia y, sobre todo, profundas divergencias ideológicas marcaron las relaciones entre los estados europeos. El ejemplo paradigmático de estas relaciones entre el Este y el Oeste y de la división de Europa se materializó en el "problema alemán". Problema, cuyo fondo vino dado por la falta de un tratado de paz entre los aliados y Alemania, por la posterior división del país en dos estados diferentes y fundamentalmente por el reconocimiento de las fronteras del mapa de la post-guerra¹⁵. *Grosso modo*, las relaciones Este-Oeste en Europa hasta el inicio formal del proceso de Helsinki se pueden sintetizar en la *dinámica aceptación-negación*, respectivamente, de las fronteras surgidas de la segunda guerra mundial¹⁶.

b. Las propuestas de diálogo

Los proyectos para convocar una conferencia paneuropea de seguridad que tratase los problemas derivados del fin de la guerra, surgieron del campo de los países del Este. Desde comienzo de los años cincuenta y durante casi veinte años, la URSS se esforzó por establecer en Europa algún sistema de seguridad colectiva, cuyo objetivo fundamental fuera el reconocimiento formal del *status quo* territorial surgido de la contienda mundial. El concepto de seguridad para los soviéticos estaba vinculado de forma indisoluble al reconocimiento de las fronteras de post-guerra. Las

¹⁵ El mapa europeo de 1945 surgió como producto de las conferencias de Yalta y Potsdam que tuvieron lugar entre los dirigentes aliados, vencedores de la guerra. En Yalta (4-11 de febrero de 1945) CHURCHILL, ROOSEVELT y STALIN llegaron a acuerdos sobre la modificación de las fronteras alemanas, si bien el tema quedaba sujeto a la firma de un futuro Tratado de Paz. Así la frontera germano-polaca se desplaza al Oeste (línea Oder-Neisse) en favor de Polonia, mientras que la polaco-soviética se traslada hacia el Este (línea Curzon) en favor de la Unión Soviética. En Potsdam (17 de julio - 2 de agosto 1945) ATTLEE, TRUMAN y STALIN establecen la responsabilidad de Estados Unidos, Reino Unido, la URSS y Francia en la solución de los problemas de Alemania. La frontera germano-polaca se fija en la línea Oder-Neisse, hasta tanto se establezca la determinación final de la frontera occidental de Polonia. Los textos de las Conferencias han sido recogidas por R. MESA GARRIDO (1982) *La sociedad internacional contemporánea. Documentos Básicos*, Madrid, Taurus, pp. 51-79.

¹⁶ En el período que se menciona, los dos estados alemanes, la República Federal de Alemania (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA) eran reconocidos en Europa por sus respectivos aliados (dentro las alianzas militares). Esta situación se reflejaba, por ejemplo, en la imposibilidad de entrar en Naciones Unidas en razón de los vetos ejercidos tanto por los occidentales, en el caso de la RDA, como por los soviéticos en el caso de la RFA.

iniciativas y proyectos de una conferencia sobre los problemas de la seguridad europea fueron formulados en diversas ocasiones, ya sea en forma de declaraciones o bien de convocatorias.

Estas iniciativas de diálogo se pueden agrupar en tres grandes momentos. En el primero de ellos, estas llamadas "a dialogar" fueron expresadas directamente por la URSS; en el segundo lo fueron por algunos países del bloque socialista y en el tercero por la alianza defensiva-militar que los agrupaba, es decir por el Tratado de Varsovia (TV)¹⁷.

Así, en un primer momento, la idea primigenia de una conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa se encuentra en el proyecto de *Tratado de seguridad colectiva en Europa* (febrero de 1954), presentado por el Ministro de Asuntos Exteriores de la URSS, MOLOTOV, y dirigido a los estados europeos. El texto de dicho proyecto proponía a estos estados un pacto general de no agresión, la no participación en alianzas militares y la creación de un sistema de seguridad regional basado en conferencias periódicas en el ámbito de lo político y de lo militar¹⁸. La idea tuvo poca resonancia en el Oeste. Dos hechos fundamentaron el rechazo occidental a dicha propuesta. Por una parte, la exclusión de Estados Unidos, al que sólo se le ofrecía la posibilidad de asistir como observador y por otra, el intento de "neutralizar"¹⁹ a Alemania, procurando impedir la entrada de la RFA en

¹⁷ La intención del trabajo no es hacer un análisis exhaustivo de dichas propuestas, sino simplemente destacar las más significativas. La importancia de las que se mencionan radica en que las ideas sugeridas son recogidas o aparecen, de forma total o parcial, en la temática, estructura o metodología de trabajo del proceso de Helsinki. Para un estudio pormenorizado de las propuestas vid. FUENTES (1989) op. cit., pp. 15-29.

¹⁸ Para más información sobre el texto de dicho proyecto vid. ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE (1971) *Le projet de conférence sur la sécurité européenne 1954-1971. Dossier préparé par M.E. Nessler, Rapporteur*, Paris, Commission de Affaires Générales de l'Assemblée de l'UEO, pp. 8-9.

¹⁹ Según REMACLE, el objetivo de la propuesta era la creación de un estado alemán unificado, pacífico y desmilitarizado, una especie de Finlandia en Europa central, vid. E. REMACLE. (1992) "La CSCE. Mutations et perspectives d'une institution paneuropéenne", *Courrier Hebdomadaire CRISP*, núm. 1348-1349, p. 5.

las alianzas militares occidentales²⁰.

En un segundo momento, las iniciativas para el tratamiento del tema de la seguridad en Europa fueron sugeridas por distintos países de la Europa del Este. De esta forma, entre 1957 y 1959, desde distintas capitales -Bucarest, Berlín y Varsovia- las ideas que se manifestaron abordaron el tema de la seguridad desde el aspecto regional y para zonas muy concretas²¹. De estas iniciativas, fue la propuesta por el ministro polaco de asuntos exteriores, RAPACKI, la que, en sus distintas versiones, tuvo mayor repercusión con respecto a la conferencia. La idea principal de este proyecto fue crear zonas libres de armamento nuclear en Europa, como paso introductorio de elementos de confianza y estabilidad en las relaciones Este-Oeste²².

Finalmente, en los años sesenta, se asiste a una nueva serie de ideas e iniciativas de convocatorias. Esta vez formuladas, especialmente, a nivel de bloque militar, es decir por medio del TV. De estos llamamientos, que adoptan la forma de "comunicados", el más significativo fue el denominado "Declaración de Bucarest" (1966)²³. Y lo fue por dos motivos. En primer lugar, porque al margen de sugerir un conjunto acabado de medidas encaminadas a abordar los problemas de la seguridad propuso un elemento nuevo con respecto a los proyectos anteriores: el tema de la

²⁰ BLOED (1990), op. cit., p. 1.

²¹ Desde la presidencia del Consejo rumano, STOICA propuso la desnuclearización de los Balcanes. Por su parte, GROTEWOHL, desde la jefatura de gobierno de Berlín Este, sugirió la transformación del Báltico en un mar libre de armas nucleares, vid. FUENTES (1989), op. cit. p. 18.

²² El plan diseñado por RAPACKI (1957) fue presentado reiteradamente, con modificaciones, ante diferentes foros internacionales, entre ellos la Asamblea de las Naciones Unidas. Las propuestas de este proyecto son consideradas como uno de los antecedentes de las Medidas de Fomento de la Confianza en el ámbito de la OSCE, para mayor información vid. A. ROTFELD (1986a) "Developing a Confidence-Building System in East-West Relations: Europe and the CSCE", en A. LYNCH (ed.) (1986) *Building Security in Europe. Confidence-Building Measures and the CSCE*, New York, Institute for East-West Security Studies, pp. 86-88.

²³ La convocatoria de conferencia formulada por el Comité Consultivo del TV en Bucarest, fue propuesta regularmente por los países del bloque desde 1966 a 1972, a excepción de 1968, año de la intervención de las tropas del TV en Checoslovaquia.

cooperación económica²⁴ adjunto al de la seguridad. En segundo lugar, por ser el primer llamamiento que generó una señal de respuesta en el Oeste, dando comienzo a un intercambio de comunicados (*dialogue communiqué*) entre el TV y la Alianza Atlántica.

c. Las condiciones y el inicio del diálogo

A finales de los años sesenta se asistió a un progresivo acercamiento entre el Este y el Oeste. Dicha aproximación se tradujo en una serie de respuestas (señales de muestra de interés) por parte de Occidente a las propuestas de conferencia surgidas del campo de los países socialistas. El primer indicio de cambio se encuentra en la adopción por parte del Consejo del Atlántico Norte de dos documentos que trataban sobre el problema de la seguridad en Europa: el *Informe Harmel* (1967)²⁵ y el comunicado conocido como *Señal de Reykjavik* (1968)²⁶. Tanto el *Informe Harmel* como la *Señal de Reykjavik* sugerían la idea de una política de seguridad atlántica fundada en el binomio defensa-distensión, apareciendo en ambos documentos referencias al problema alemán.

Pero, sin lugar a dudas, la actitud occidental más favorable para la realización de una conferencia paneuropea sobre la seguridad fue la decisión del Consejo Atlántico (1969)²⁷ de establecer condiciones para participar en un espacio

²⁴ Para algunos autores, la introducción del tema de la cooperación económica, fue vista como un intento de la URSS para obtener cierto derecho de "intervención" en los asuntos de Europa occidental, especialmente en el desarrollo de la construcción comunitaria, esta es la idea de GHEBALI (1989), op. cit. p. 4. Para otros, significaba el posible desarrollo y reforzamiento de relaciones económicas entre los países de un lado y otro de Europa, en este sentido se manifiesta A. BLOED (1993) *Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, p. 5.

²⁵ OTAN (1967) *Les futures tâches de l'Alliance. Rapport du Conseil*, Bruxelles, 14 de décembre.

²⁶ OTAN (1968) *Declaración de Reykjavik del Consejo Atlántico*, Reykjavik, 27 de junio.

²⁷ Vid. OTAN (1969) *Declaración de Bruselas del Consejo Atlántico*, Bruselas, 5 de diciembre. El ministro de asuntos exteriores belga, HARMEL, sugirió el establecimiento de contactos con países del TV, a fin de hacer progresar las conversaciones Este-Oeste. Así, Bélgica y Rumanía propusieron

negociador.

Así pues, y siguiendo una lógica de diálogos a través de comunicados, se establecieron cuatro prealables de participación por parte de Occidente:

- la participación de pleno derecho de Estados Unidos y Canadá (de ahí su futura denominación de "Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa" y no "Europea");

- la realización de progresos sustanciales sobre la cuestión alemana y en particular sobre Berlín;

- una negociación sobre la reducción de fuerzas armadas convencionales; y

- la consideración de cuestiones relativas a la libre circulación de personas, información e ideas.

De esta manera quedaban establecidas las cuestiones a debatir propuestas por los occidentales -bazas negociadoras- en la futura Conferencia.

d. Los resultados de la distensión: la convocatoria de una conferencia

La OSCE está en estrecha vinculación con el fenómeno de la distensión que se produce en los años setenta en las relaciones internacionales. La convocatoria de la futura Conferencia fue consecuencia de la relajación de la tensión en las relaciones Este-Oeste. Este estado conocido como **distensión**²⁸ entre los actores, se define como:

"The state (...) that exist between actors in a political system if the actors regard the need for linkage by mutual cooperation as stronger

abrir en paralelo negociaciones sobre la OSCE solicitadas desde el campo socialistas y sobre fuerzas convencionales pedidas por los occidentales, vid. REMACLE (1992), op. cit. pp. 6-7. Para algunos autores, los occidentales sólo iniciaron conversaciones con el Este, cuando Europa occidental se había consolidado a nivel económico-político (CE) y militar (OTAN), esta es la idea recogida por RUPÉREZ (1984) op. cit. p. 22.

²⁸ Para un estudio pormenorizado de la relación entre el proceso de la distensión y la OSCE vid. ACIMOVIC (1981), op. cit., pp. 19-47.

than the possible advantages to be derived from cleavage by escalating incompatibilities of interests."²⁹

La distensión fue posible merced al desarrollo de dos grandes procesos. El primero de estos procesos fue el de la *Ostpolitik*³⁰, es decir, la política exterior de "apertura hacia el Este" llevada a cabo por BRANDT. El fruto de esta política fue la normalización de las relaciones con la Europa del Este, por medio de la firma por parte de la RFA de acuerdos de no agresión con la URSS (1970), Polonia (1970)³¹, la RDA (1971) y Checoslovaquia (1973), que reconocían formalmente la existencia de dos estados alemanes. Paralelamente a estas firmas, se lograba un Acuerdo Cuatripartito sobre Berlín (1971)³². Así pues, se alcanzaba un arreglo provisional sobre el problema alemán.

El segundo proceso de la distensión fue el relacionado con el desarme y el control de armamento. Las negociaciones sobre ambos temas tuvieron lugar fuera del ámbito de la futura conferencia e implicaron la consolidación del bipolarismo en la política armamentística. Los aspectos militares de la seguridad (una de las exigencias del Oeste para el inicio de la OSCE) se trataron a dos niveles. A nivel bilateral, entre

²⁹ N. ANDRÉN (1976) "Beyond Détente-Concluding Reflections" en N. ANDRÉN y K. BIRNBAUM (eds.) (1976) *Beyond Détente: Prospects for East-West Cooperation in Europe*, Leyden, Sijthoff, p. 186. Se ha escogido esta conceptualización propuesta por ANDRÉN, porque es ilustrativa de lo sucedido en la convocatoria del proceso OSCE. Ya que a diferencia de otras que definen la distensión como la "cooperation in rivalry or as rivalry but not without cooperation", como sugiere J. LALOY (1966) "Perspective et limites des rapports Est-Ouest", *Politique Etrangère*, núm. 5-6, p. 462; la de ANDRÉN deja abierta la posibilidad de trascender la noción de rivalidad (competencia por obtener algo), centrándose en la compatibilización de intereses para la obtención de beneficios comunes.

³⁰ Sobre la *Ostpolitik* vid. por ejemplo H. ELHME ET AL (eds.) (1986) *Zwanzig Jahre Ostpolitik. Bilanz und Perspektiven*, Boon, Verlag Neue Gesellschaft y W.E. GRIFFITH (1978) *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*, Cambridge, Cambridge University Press.

³¹ La firma del acuerdo con Polonia significaba el reconocimiento por parte de la RFA, de la línea Oder-Neisse como frontera occidental de Polonia. De esta forma se confirmaba el arreglo territorial de Potsdam.

³² La firma del Acuerdo de los Cuatro (URSS, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia) sobre Berlín en setiembre de 1971, confirmó los derechos de ocupación de los occidentales de la ciudad, consolidando también la circulación de personas y bienes entre Berlín Oeste y la RFA.

Estados Unidos y la URSS, dando lugar en 1972 a los acuerdos de las Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas (SALT). A nivel de bloques, TV-OTAN, a través del inicio de las negociaciones, en 1973, sobre Reducción Mútua y Equilibrada de Fuerzas (más conocidas por sus siglas en inglés, MBFR)³³.

De esta forma, se allanaban las dificultades para una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, que comenzó sus preparativos en Helsinki, en noviembre de 1972.

1.2. La evolución del proceso de Helsinki (1972-1990)

Teniendo en cuenta la propia evolución de la OSCE, se pueden distinguir dos grandes fases (con sus respectivas etapas), en el sentido de distintos estados sucesivos, dentro del proceso de Helsinki.

La primera, a la que se denomina **fase de proceso propiamente dicho** (1972-1990), se inicia con las negociaciones que llevan a la convocatoria de la conferencia³⁴, concluyendo con la firma de la "Carta de París para una Nueva Europa" (CP). Es el período que algunos especialistas llaman "antigua" o "vieja" OSCE. En esta fase, la más larga de la historia de la Organización, tuvieron lugar la implementación de los compromisos adquiridos en el seno del proceso, así como la consolidación del mismo, en tanto que metodología diplomática única. Las consultas

³³ Las negociaciones MBFR se dieron por finalizadas en 1989, sin haber tenido demasiado éxito. Las actividades de las MBFR fueron recogidas por otro foro negociador el de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa -FACE- (cuyas siglas en inglés son CFE) creado en Viena (marzo de 1989) que, a diferencia de su antecesor, sí logró acuerdos sobre el tema. Las negociaciones FACE se incorporaron al ámbito de la OSCE en 1992, dentro del Foro de Cooperación en Materia de Seguridad.

³⁴ En este trabajo se incluye el período correspondiente a las negociaciones previas a la firma del Acta Final de Helsinki como parte integrante del proceso OSCE por dos motivos. En primer lugar, porque por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial se iniciaba un diálogo sobre cuestiones de seguridad y cooperación en Europa que involucraba a casi todos los países del espacio euro-atlántico. En segundo término, porque en estas conversaciones previas se establecieron las reglas de procedimiento y la metodología de trabajo de la Organización que siguen vigentes en la actualidad.

multilaterales preparatorias de la OSCE, las negociaciones que llevaron a la firma del Acta Final de Helsinki y las Reuniones de Continuidad, constituyen las etapas del período correspondiente a la "antigua OSCE"³⁵.

La segunda, llamada **fase de proceso en institucionalización** (1990 a 1997), abarca desde la firma de la CP hasta la reunión del Consejo de Copenhague. Durante esta fase, en la que la Conferencia se transforma nominalmente en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (1994)³⁶; tuvo lugar la dinámica de readaptación del proceso de Helsinki a la Europa de la post-guerra fría.

Dentro de esta segunda fase de la "nueva OSCE", se destacan claramente tres grandes etapas. La primera, denominada **inicio de la institucionalización** (1990-1992), se caracteriza por ser el estadio en el que se dan los primeros pasos para dotar a la Organización de instituciones y mecanismos de consulta. La segunda etapa, caracterizada por el **fortalecimiento institucional** (1992-1994), coincide con los cambios introducidos en el seno de la OSCE a partir de las decisiones adoptadas en la Reunión de Continuidad de Helsinki II (1992). Cambios en los que destaca la creación de un marco de diplomacia preventiva dentro de la OSCE. La tercera etapa se denomina **organización internacional *sui generis***³⁷ u **organización internacional *in status nascendi***³⁸ (1995-1998). En esta etapa se adopta el nombre oficial de Organización para la OSCE y se lleva a cabo un progresivo proceso de consolidación de las instituciones creadas.

³⁵ El tema ha sido abordado en N. SAINZ (1993) "La Conferència sobre la Seguretat i la Cooperació a Europa: De Procés a Institució Paneuropea", *Estudis Internacionals*, núm. 5, Centre UNESCO de Catalunya/Centre d'Estudis sobre la Pau y el Desarmament (UAB).

³⁶ Para una mejor comprensión del proceso OSCE, vid. los anexos que se incluyen al final del trabajo.

³⁷ A. HERACLIDES (1993) *Helsinki II and its Aftermath. The Making of the CSCE into a International Organisation*, London/New York, Pinter Publishers, p. 4.

³⁸ R. SZAFARZ (1992) "CSCE: an International Organization *in statu nascendi*?" en A. BLOED y W. JONGE DE (eds.) (1992) *Legal Aspects of a New European Infrastructure*, Utrech, Europe Institut-Netherlands Helsinki Committee, p. 15.

Cuadro 1. Fases del proceso OSCE

FASES	ETAPAS
Fase de proceso propiamente dicho ("antigua CSCE") 1972-1990	Consultas multilaterales preparatorias de la CSCE 1972-1973
	Negociaciones 1973-1975
	Reuniones de Continuidad 1975-19..
Fase de proceso en institucionalización ("nueva CSCE"/OSCE) 1990-1998	Inicio de la institucionalización 1990-1992
	Fortalecimiento institucional 1992-1994
	Organización internacional <i>sui generis</i> o <i>in status nascendi</i> 1995-1998

Esta parte de la tesis aborda especialmente la segunda de las fases mencionadas, la de institucionalización del proceso OSCE (que se aborda detalladamente en el capítulo siguiente), ya que constituye uno de los objetivos del estudio. No obstante, el presente capítulo se centra en realizar algunas consideraciones con respecto al período 1972-1990, analizando algunos de sus aspectos y de sus "productos", puesto que, dada la calidad de *continuum* del proceso OSCE (en donde lo antiguo co-existe con lo nuevo), éstos son indispensables para la comprensión del segundo. Dentro de esta "vieja" OSCE existen, a su vez, como se ha mencionado, distintas etapas bien definidas y caracterizadas. Por orden cronológico, hay que hablar de tres etapas: la de las consultas, la de las negociaciones y la de las reuniones de continuidad de la OSCE.

a. Las Consultas preparatorias (1972-1973): el "Libro Azul"

De noviembre de 1972 a junio de 1973 se desarrollaron las "Consultas de Helsinki acerca de la cuestión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, conocidas también como "Conversaciones Preparatorias". Estas consultas multilaterales tuvieron como objetivo resolver las cuestiones relativas a la organización de la Conferencia (fecha, lugar, agenda, cuestiones financieras, reglas de procedimiento, etc.) y establecer los temas a tratar en el seno de la futura conferencia. Producto de esas consultas y de los compromisos alcanzados por los estados participantes, fue el documento denominado "Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki" (RFCH) conocido también como *Libro azul*.

En las RFCH se condensan los principios que determinan la esencia y la naturaleza del proceso OSCE. La mayor parte de las RFCH está dedicada a la agenda de la Conferencia, es decir a los temas-problemas que serían objeto de discusión entre los estados participantes en la Conferencia. Las cuestiones a tratar fueron agrupadas en tres áreas temáticas denominadas comúnmente "canastas" o "cestos":

- la de las cuestiones relativas a la seguridad en Europa,
- la de la cooperación en materia de economía, ciencia, tecnología y medio ambiente, y
- la de la cooperación en el campo humanitario y en otros campos³⁹.

A estas "canastas", se agregaba una cuarta que trataba sobre la Continuidad de la Conferencia. Esta original división temática en "canastas" o "cestos"⁴⁰, dió lugar a una metodología de trabajo propia y distintiva de la OSCE en el campo de la diplomacia; que aún se mantiene para sistematizar las cuestiones sustantivas.

³⁹ Vid. *CSCE/RFCH* (1973), Capítulo 2, secciones I, II y III.

⁴⁰ La utilización del término nace de los orígenes caóticos de la OSCE y con el fin de dar cierta sistematización al gran número de propuestas presentadas. Las propuestas eran colocadas, según el ámbito, en canastas imaginarias. La paternidad del término es atribuida a holandeses y suizos.

En el *Libro Azul* se estipulan las normas de procedimiento, estableciéndose la participación de los estados en calidad de soberanos, independientes y en condiciones de plena igualdad, al margen de las alianzas militares. Las decisiones que se adoptan dentro del ámbito del proceso se toman por medio del consenso, y la presidencia de las sesiones de trabajo es ejercida por medio de la rotación, como muestra del principio de igualdad soberana entre los participantes. La importancia de las RFCH radica en el hecho de que a pesar de haber sido formuladas en 1973, siguen teniendo plena validez y vigencia dentro de la actual OSCE, a pesar de las transformaciones que ésta ha experimentado.

b. Las negociaciones (1973-1975): el Acta Final

Desde julio de 1973 a agosto de 1975, tuvieron lugar lo que se conoce como "fases oficiales de desarrollo de convocatoria de la Conferencia" (en la jerga OSCE); es decir la fase de apertura, la fase negociadora y la de clausura. En estas fases, especialmente la segunda, se llevaron a cabo los debates sobre las tres grandes áreas temáticas mencionadas con anterioridad (seguridad, cooperación económica y derechos humanos). La complejidad de las cuestiones a tratar, así como los distintos puntos de vista entre los estados en determinados temas, explican la larga duración de las conversaciones. El resultado de dichas negociaciones y debates fue la firma, el 1 de agosto de 1975, del **Acta Final** (AF), documento que incluía, entre sus apartados, diez principios (Decálogo) que regirían las relaciones entre los participantes en la Conferencia y que se puede considerar como el "primer mecanismo de paz" en Europa desde el fin de la segunda guerra mundial.

c. Las Reuniones de Continuidad (1975-1990)

Este período abarca todo el proceso de puesta en práctica de lo acordado en Helsinki (agosto 1975) y acaba con la adopción de la CP. Esta etapa, que podríamos denominar como de desarrollo del proceso de Helsinki, se caracterizó por la realización de tres Conferencias de Continuidad de la OSCE: Belgrado (1977-1978),

Madrid (1980-1983) y Viena (1986-1989); así como por una serie de seminarios y reuniones especializadas que tuvieron como fin implementar y evaluar los compromisos adquiridos en el ámbito del proceso.

A partir de 1989 y como consecuencia de las grandes transformaciones que se produjeron en Europa, surgió la idea de institucionalizar la Conferencia, dando lugar a una serie de propuestas y debates en torno al tema. Esta etapa culminará, como se ha mencionado, con la firma de la CP, que implica el inicio de transformación del proceso OSCE en organización paneuropea de seguridad.

1.3. Los actores del proceso de Helsinki

a. Las categorías de actores

De acuerdo a las RFCH, los actores del proceso OSCE se dividen formalmente en tres categorías. La de **estados participantes**, es decir los estados europeos más Estados Unidos y Canadá⁴¹. La de **estados contribuyentes**, estados situados en las regiones adyacentes a Europa; en particular, aquellos estados mediterráneos no participantes (EMNP)⁴². La de **invitados**, que se otorga a Naciones Unidas, bajo la figura del Secretario General y algunos organismos de la organización universal⁴³.

Sin embargo, a nivel práctico y con el transcurrir del proceso, se observa que existen dos tipos de actores. Los principales, aquellos que lo son de pleno derecho, es decir los estados participantes y los que podríamos agrupar bajo la denominación de actores secundarios, que vienen definidos por la noción de "contribución" a la OSCE.

⁴¹ CSCE/RCFH (1973), Capítulo 3, parág. 54.

⁴² Ibid., Capítulo 3, parágs. 56 y 57.

⁴³ Ibid., parág. 59.

Los actores principales, los **estados participantes**, comprenden, como ya se ha dicho, todos los estados de Europa, más Estados Unidos y Canadá⁴⁴. Es decir, que la OSCE reunía en su seno a los países de la OTAN y/o de la Comunidad Europea (CE), los estados pertenecientes al TV, los países Neutrales y No Alineados (NNA) y todos los micro-estados europeos. Los estados participantes ejercen su calidad de tal en la OSCE, entre otras cosas, a través de la formulación de proposiciones, de la participación en los grupos de trabajo de la Organización y fundamentalmente en la adopción de decisiones.

Los actores secundarios⁴⁵, vienen definidos por una única y limitada calidad de participación dentro de la OSCE: la posibilidad de realizar contribuciones. Es decir, la posibilidad de expresar sus puntos de vistas por medio de exposiciones orales y/o escritas en algunas reuniones dentro del ámbito de la OSCE. De ahí, que también se los denomine, genéricamente, como **contribuyentes**. Este grupo de contribuyentes lo integran:

- Los EMNP (Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez). La atribución de la categoría de EMNP les otorga una participación muy restringida en el ámbito de la Organización, ya que sólo les permite asistir a ciertas reuniones de la OSCE, las de Continuidad/Revisión y las relativas a la cooperación

⁴⁴ Dos países europeos quedaron fuera de la OSCE en sus inicios y desarrollo: Albania y Andorra. Albania se negó desde los comienzos de la Organización a participar, por considerarla "una maquinación estadounidense-soviética para dominar Europa", ACIMOVIC (1981), op. cit. p. 116. Andorra no era considerada un estado en el sentido del Derecho Internacional, por estar gobernada por dos co-príncipes, el obispo de la Seu d'Urgell y el presidente de Francia. Ambos estados se incorporaron a tras la firma de la Carta de París; Albania, en junio de 1991, mientras que Andorra lo hizo en abril de 1996.

⁴⁵ Algunos autores dividen a los actores del proceso OSCE en a) actores políticos: los estados participantes y b) actores sociales: algunas ONGs, expertos, grupos de ciudadanos y hasta víctimas individuales de la violación de los derechos humanos, en este sentido vid. M. LUCAS (1990) "The Conference on Security and Cooperation in Europe and the Post-Cold War Era", *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik* (IFSH), núm. 48, p. 21. En este trabajo no se ha seguido esta sistematización porque se considera que no es totalizadora, puesto que quedan fuera otros actores, como por ejemplo los EMNP, que si bien tienen una categoría ambigua en la Organización, su participación en la OSCE y por ende lo que implica la cuestión mediterránea, han sido temas centrales de debate en el seno de la Organización.

en el Mediterráneo. Su condición de EMNP los sitúa en un nivel inferior al de otros estados con los que la OSCE mantiene algún tipo de relación. Este es el caso de estados que han disfrutado del estatuto de observadores (Andorra y Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)) y que ahora tienen la categoría de estados participantes, y de los que como Japón y República de Corea han disfrutado del estatuto de estados no participantes. En consecuencia, se puede afirmar que los EMNP están en una situación marginal, con respecto a otros estados no participantes, en el proceso OSCE.

- Algunas organizaciones internacionales como son, además de la ya mencionada Naciones Unidas (por medio de sus órganos, programas y organismos como la Comisión Económica para Europa, la UNESCO, el PNUD, el PNUMA, la OMS, la OMI y la OACI), el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la UE, el Consejo de Europa, la OTAN y la Unión Europea Occidental (UEO), que complementan la acción de la Conferencia dentro sus ámbitos respectivos⁴⁶.

- Algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs)⁴⁷. La relación de la OSCE con este tipo de organizaciones, es significativa, sobre todo a partir de 1989, con motivo de cierta "formalización" en su cooperación con la Organización, a partir

⁴⁶ Con motivo de la segunda reunión del Consejo de la OSCE (Praga, 30-31 de enero de 1992), se hace referencia explícita a la OSCE y sus relaciones con las organizaciones internacionales, dejando abierta la posibilidad de invitar a "otras organizaciones europeas y transatlánticas sobre las que se llegue a un acuerdo, sobre la base de los precedentes y de la práctica de la OSCE, a que aporten contribuciones en reuniones especializadas de la OSCE cuando posean los conocimientos prácticos pertinentes", vid. *CSCE/Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE* (1992), sección IX, parág. 43.

⁴⁷ Algunas de estas organizaciones son: Amnistía Internacional, Asamblea de los Ciudadanos de Helsinki, Comité Holandés de Helsinki, Confederación Internacional de Antiguos Prisioneros de Guerra, Confederación OSCE/ONG Mujeres, Conferencia de Iglesias Europeas, Consejo Cuáquero para Asuntos Europeos; Federación Internacional de Helsinki por los Derechos Humanos, Foro Europeo para la Libertad en la Educación, Mujeres por la Paz y Organización Internacional para la Migración. *Helsinki Watch* es la ONG emblemática vinculada a la OSCE.

de las decisiones adoptadas en la Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989)⁴⁸. Su vinculación con la OSCE se debe sobre todo a la voluntad de los estados participantes de "abrir" el proceso de Helsinki, a sectores especializados en el campo de la opinión pública⁴⁹. A fin de facilitar las oportunidades de participación de las ONGs, así como de afianzar sus funciones dentro de la Organización, en el documento final de la Reunión de Continuidad de Helsinki (1992) se explicitan detalladamente los mecanismos de su contribución al proceso OSCE⁵⁰.

- Entre los contribuyentes, puede citarse un tipo de actor, relativamente nuevo⁵¹, denominado Estados No Participantes (ENP). En esta categoría, que engloba a los "que muestren interés por la CSCE, compartan sus principios y objetivos y estén comprometidos activamente en la cooperación europea a través de organizaciones pertinentes"⁵², se sitúan Japón y la República de Corea. En su calidad de ENP, Japón y la República de Corea pueden asistir a las reuniones de la

⁴⁸ Si bien el AF no hacía referencia a las ONGs, la mayoría de ellas, paradójicamente, nacieron como consecuencia de su firma y cumplimiento. Los primeros que utilizaron los servicios de las ONGs, fueron algunos países occidentales participantes en la OSCE, sobre todo en el ámbito de los derechos humanos. En 1985, con motivo de la *Reunión de expertos sobre Derechos Humanos* en Ottawa, se planteó la idea de "abrir" la OSCE a organizaciones de este tipo, idea que cristalizó durante la Reunión de Continuidad de Viena. Para más información, vid. R. BRETT (1992) "Non-Governmental Organizations and the CSCE", *Helsinki Monitor*, vol. 3, núm. 3, pp. 19-24, ídem (1993) "NGO's and the Human Dimension of the CSCE", *ODIHR Bulletin*, vol. 1, núm. 1, pp. 1-5; y R. GRÖNICK (1993) "The CSCE and Non-Governmental Organizations" en M. LUCAS, M. (ed.) (1993) *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 227-248.

⁴⁹ El *CSCE/Documento de Clausura de la Reunión de Continuidad de Viena. Cuestiones relativas a la seguridad en Europa* (1989), parág. 26: confirma que "los gobiernos, las instituciones, las organizaciones y las personas, tienen un importante y positivo papel que desempeñar para contribuir al logro de los objetivos de su cooperación y a la plena realización del Acta Final".

⁵⁰ Vid. *CSCE/Documento de Helsinki. Los Desafíos del Cambio* (1992) Decisiones, sección IV, parágs. 12 al 18.

⁵¹ En la reunión del Consejo de Praga (30-31 de enero de 1992), se había contemplado el establecimiento de contactos con estados o grupos de estados no participantes en la OSCE, vid. *CSCE/Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE* (1992), sección X, parág. 45.

⁵² *CSCE/Documento de Helsinki. Los Desafíos del Cambio* (1992), sección IV, parág. 9.

OSCE, incluso las del Consejo de Ministro y las del Consejo Superior, en las que se examinen cuestiones específicas de incremento de la consulta y de la cooperación; pero no participan en la preparación y adopción de decisiones⁵³.

- Cabe mencionar una última categoría de actor (siempre en función de las contribuciones) que ha estado presente en la OSCE, la de observador. La categoría de observador, que ocuparon Andorra, ARYM y la República de Corea⁵⁴, permitió estar presente en las reuniones OSCE, pero no participar en la adopción de decisiones ni realizar contribuciones.

La ambigüedad y el estatuto poco "claro" que implican las denominaciones ENP (puede asistir a todas las reuniones y realizar alguna contribución), EMNP (pueden asistir sólo a algunas reuniones y realizar contribuciones en esas reuniones) y observador (asiste a todas las reuniones pero no realiza contribuciones); motivaron que el Consejo Permanente de la OSCE decidiera, en diciembre de 1995, utilizar los términos "asociados para la cooperación" (APC) cuando se hiciese referencia a Japón y a la República de Corea y "asociados mediterráneos para la cooperación" (AMPC) para designar a Argelia, Egipto, Israel, Marruecos y Túnez⁵⁵. La cuestión de la contribución, sin embargo, continúa siendo relativa y depende del tipo de encuentro en el que estos estados participen. La relevancia que cobra la "presencia asiática" en la Organización, los APC, frente a la marginalización que sufre los AMPC, constituye uno de las cuestiones más importantes de la OSCE de post-guerra fría⁵⁶.

⁵³ Ibid. parágs. 10 y 11. Sobre la relación Japón/OSCE vid. T. UETA (1993) "Japan and the CSCE: Towards the Extended Euro-Atlantic Community from Tokyo to Vladivostok via San Francisco", en LUCAS (1993), op. cit., pp. 207-222.

⁵⁴ Vid. *CSCE/27-CSO* (1994), Diario n° 3, Anexo 5, 13-15 de junio.

⁵⁵ Vid. *OSCE-PC* (1995), Diario, núm. 49, 12 diciembre.

⁵⁶ La denominación de los actores no participantes en la OSCE, así como el alcance de sus atribuciones dentro de la Organización, constituye uno de los temas que más debate genera entre los estados de la OSCE en los últimos años; vid., por ejemplo, N. SAINZ (1997) "La dimensión mediterránea de la OSCE en la post-guerra fría", comunicación presentada en las *XVII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales*, Palma (Mallorca), 24-26

b. Los actores y sus objetivos

La OSCE, en la fase previa a su institucionalización (1972-1990), se caracterizó por la interacción entre tres grupos de estados: los países occidentales (en donde se incluye a miembros de la OTAN y/o de la Comunidad Europea (CE)⁵⁷, los países miembros del TV y los países Neutrales y No Alineados.

El primero de estos grupos, es decir el que aglutinaba a miembros de la Alianza Atlántica y/o de la CE⁵⁸, no se presentó como un bloque compacto. Dos factores contribuyeron a la inconsistencia de dicho grupo. Por un lado, la distinta naturaleza de las instituciones y las competencias que tenían (defensiva-militar la OTAN; económico-política la CE) dificultaban la formulación de objetivos comunes hacia la Conferencia. En el grupo también afloraban las clásicas diferencias entre europeístas y atlantistas. Para los primeros la OSCE constituyó una ocasión efectiva para la discusión del tema de la seguridad en Europa y para la obtención de ciertas concesiones (soviéticas) en el campo de los derechos humanos⁵⁹. Para los segundos, en especial Estados Unidos, la OSCE no tenía un papel significativo sino que era considerada como "moneda de intercambio dentro de una negociación a escala global"⁶⁰. Estados Unidos otorgaba más importancia a las negociaciones de carácter bilateral que mantenía con la URSS, que a las de tipo multilateral que podían tener

setiembre.

⁵⁷ Algunos autores consideran que el juego triangular de actores se llevó a cabo entre países OTAN, TV y NNA, no haciendo referencia a los comunitarios no miembros de la Alianza Atlántica (Irlanda); vid. LUCAS (1990), op. cit., p. 14.

⁵⁸ A excepción de Irlanda, todos los miembros de la CE eran integrantes de la OTAN. España se adhirió a la Alianza y a la CE en 1982 y 1986, respectivamente. Este grupo quedaba integrado por los siguientes países: Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, RFA, Turquía.

⁵⁹ Las propuestas de crear una futura canasta temática sobre los derechos humanos partieron de los europeos occidentales. Para un análisis detallado sobre las posiciones europeas y estadounidenses frente a la conferencia, vid. MARESCA (1987) op. cit., pp. 43-47 y 64-69.

⁶⁰ REMACLE (1992), op. cit., 8.

lugar dentro de la conferencia⁶¹. Por otro lado, la falta de un líder o aglutinador (Estados Unidos estaba ausente de una de las instituciones) fue motivo de fricción entre los diferentes integrantes del grupo. Así, mientras el Reino Unido, con el apoyo de países próximos políticamente como Dinamarca, Holanda o Noruega, intentaba desempeñar el liderazgo occidental; Francia dialogaba directamente con los países del bloque socialista, dejando de lado a sus socios comunitarios. A pesar de la postura francesa, la OSCE fue un terreno de experimentación provechoso para la puesta en práctica de los mecanismos de armonización de la Cooperación Política Europea (CPE) de los países comunitarios. La OSCE fue el espacio negociador en el que los integrantes de la CE actuaron con más cohesión, utilizando "una sola voz", en el seno de la Conferencia⁶².

El segundo grupo, el de los países miembros del TV⁶³, actuaba como bloque bajo la hegemonía de la URSS. Para los soviéticos, la conferencia significaba el reconocimiento del *status quo* territorial por el que tanto habían bregado desde el inicio del proceso de Helsinki, mientras que para los demás países constituyó una vía de aproximación al resto de Europa. La OSCE les permitió tener cierto margen de maniobra en el campo de la diplomacia. El caso paradigmático dentro de este grupo fue el de Rumanía, que en numerosas ocasiones actuó con autonomía e independencia,

⁶¹ Según KISSINGER, la OSCE se consideraba como una concesión a los soviéticos. De dicha concesión se habían obtenido ya beneficios como el Acuerdo Cuatripartito sobre Berlín (1971) o como el comienzo de las negociaciones MBRF (1973), vid. MARESCA (1987), op. cit., 45.

⁶² La CE, por medio de la CPE, actuó especialmente en el campo humanitario y obviamente en el de la cooperación económica. Para una información detallada sobre el tema vid. F. CAMERON (1993) "The European Community and the CSCE" en LUCAS (1993), op. cit., pp. 265-278; ídem (1995) "The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 2, pp. 21-31; F. ALTING VON GEUSAU (1980) "The Nine and Détente" en ANDREN y BIRNBAUM (eds.) (1980), op. cit., pp. 17-26 y V.Y. GHEBALI (1991) "Le rôle de la Communauté Européenne dans le processus de la CSCE" *Revue de Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 343, Janvier, pp. 8-13.

⁶³ Los miembros del TV eran: Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, RDA, Rumania y la URSS.

asumiendo posiciones propias, al margen de su pertenencia al bloque⁶⁴.

Tanto para los europeos del Este como para los del Oeste, la OSCE significó su afirmación frente a las dos superpotencias⁶⁵.

El tercer grupo, el de los NNA, fue el más heterogéneo en el marco de la OSCE. En él se incluían los Neutrales (Austria, Finlandia, Suecia y Suiza) y los estados pertenecientes al Movimiento de No Alineados (Chipre, Malta y Yugoslavia). Dentro de esta agrupación se incluían también los pequeños estados (Liechtenstein, Mónaco, San Marino y Santa Sede), que no podían ser considerados neutrales ni tampoco no alineados⁶⁶.

En tanto que grupo, los NNA, desempeñaron un papel destacado dentro de la OSCE. Su función primordial consistió en actuar de "coordinadores" y "mediadores" entre bloques⁶⁷. De esta forma adquirieron una importancia diplomática que

⁶⁴ En el proceso OSCE, Rumanía se opuso siempre a cualquier regla que pudiese privar a las individualidades nacionales a "hablar por sí solas".

⁶⁵ El tema de las fracturas del sistema internacional, en especial la relación paneuropeísmo/erosión Este-Oeste, ha sido abordado en el ámbito español por E. BARBÉ (1995b) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 239-251.

⁶⁶ Hasta la incorporación de España a la Alianza Atlántica en 1982, este estado y la Santa Sede formaban un subgrupo dentro de los NNA, denominado de los "independientes". España se declaraba como un país "fuera de bloques", mientras la Santa Sede justificaba su independencia en la vocación de universalidad y apoliticidad que la guiaba, vid. FUENTES (1989) op. cit. p. 43. De los micro-estados, tanto Mónaco como la Santa Sede no pertenecían *strictu sensu* a ninguna de las tres agrupaciones (Este, Oeste, NNA), mientras que Liechtenstein y San Marino sí participaban en el grupo NNA.

⁶⁷ La multifuncionalidad de este grupo dentro de la OSCE ha sido tipificada por BEBLER de la siguiente manera: mensajeros, intermediarios, "suavizadores" (mellowers), iniciadores de "terceras soluciones", ofrecedores de "buenos oficios" e impulsores constructivos en tiempos de desesperación, vid. A. BEBLER. (1992), "The Neutral and Non-Aligned States in the New European Security Architecture", *The International Spectator*, vol. xxvii, núm. 1, p. 72. Sobre el papel de los neutrales en Europa, vid. N. HANSPETER y H. THALBERG (eds.) (1984) *The European Neutrals in International Affairs*, Viena, Austrian Institute for International Affairs - Westview Press. Sobre la actuación de los no alineados vid. BEBLER, A. (1989) "Yugoslavia's positions and Policies on Arms Control and Disarmament", *The International Spectator*, vol. XXIV, núm. 2, pp. 94-100.

raramente hubiesen alcanzado en otros foros. Es más, el espacio negociador de la OSCE les permitió expresar sus propios intereses específicos que se concretaron en temas de la agenda OSCE⁶⁸.

c. Los actores y el nuevo mapa europeo (1990-1998)

Las grandes transformaciones acaecidas en Europa a partir de 1989 repercutieron especialmente en la OSCE. La Organización fue el foro euro-atlántico más afectado por el nuevo mapa de Europa. Estos cambios no sólo se produjeron a nivel de la propia naturaleza de la conferencia (proceso de institucionalización), sino especialmente en el campo de los actores participantes. Así, con respecto a este último ámbito, el de los actores, se observan dos tipos de transformaciones. La primera, afecta al número de los estados que participan en la OSCE. La segunda, tiene que ver con el "juego triangular" que había caracterizado el proceso OSCE.

Si desde 1972 las negociaciones multilaterales sobre seguridad y cooperación en el ámbito de la OSCE se habían llevado a cabo entre treinta y cinco estados, a partir de noviembre de 1990 este número se incrementará de manera vertiginosa y en paralelo a los acontecimientos internacionales. Una breve cronología de estos cambios, permite observar tal incremento.

- El primer cambio que afecta el número de participantes de la OSCE, es el de la reunificación⁶⁹ de los dos estados alemanes, la RFA y la RDA, en un solo

⁶⁸ Así, Malta se centrará en la dimensión mediterránea, Suiza en el arreglo pacífico de controversias y la antigua Yugoslavia en el tema de los derechos de las minorías nacionales.

⁶⁹ Según ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA la utilización del término *reunificación* pretende poner de relieve que se está ante la aparición de un estado que ya existió en épocas pasadas y que luego desapareció como consecuencia de un fenómeno de división, vid. M.P. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, M. P. (1993) "Problemas actuales de la sucesión de Estados", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 12-17 de julio, p. 12. No obstante, hay algún autor que considera que es preferible utilizar el término *unificación* ya que las fronteras actuales de Alemania no corresponden con las que tenía en 1937, vid. P. BRETTON (1991) "Les problèmes juridiques internationaux posés para l'unification de l'Allemagne", *Révue Générale de Droit International Public*, tomo 95, p. 674. En este trabajo se los utilizará indistintamente, puesto que como afirma la autora citada en primer

estado (3-X-1990), que varía los componentes de 35 a 34.

- La incorporación de Albania⁷⁰, que pasa de observador a participante (19-VI-1991), vuelve a situar en 35 el número de participantes.

- La entrada de los países bálticos, Estonia, Letonia y Lituania (10-IX-1991), inmediatamente después del fracaso del golpe de estado que tuvo lugar en la URSS en agosto de ese año; coloca en 38 los participantes en la OSCE⁷¹.

- La desaparición de la URSS, y la posterior incorporación de todas las repúblicas ex-soviéticas⁷² (30-I-1992) a la OSCE, excepto Georgia, que lo hará después (24-III-1993), suman 11 participantes más, quedando en 49 el número total de estados de la Organización.

- La incorporación de algunas de las repúblicas de la ex-Federación Yugoslava, Croacia y Eslovenia (24-III-1992) en primer lugar, y posteriormente Bosnia-Herzegovina (24-IV-1992), eleva a 52 el número de participantes.

término, el resto de la doctrina que se ha ocupado del tema, así lo hace.

⁷⁰ Albania había solicitado su incorporación a la Organización, con motivo de la Reunión de Copenhague sobre la Dimensión Humana de la OSCE (junio 1990), para poder de este modo, firmar la Carta de París. Sin embargo, se decidió otorgarle estatuto de observador y no de participante. Con motivo del Consejo de Berlín (19-20 de junio 1991) se la admite en el seno de la OSCE, vid. *CSCE/Primera Reunión del Consejo, Resumen de conclusiones* (1991), Anexo 1.

⁷¹ La incorporación de los estados la realizó un Consejo Adicional de la OSCE (10 de setiembre de 1991) que apenas duró quince minutos, y que se convocó durante la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la OSCE (10 de setiembre al 4 de octubre de 1991).

⁷² Los nuevos estados que se incorporan son: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Kazakstán, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, vid. *CSCE/Segunda Reunión del Consejo de la CSCE. Resumen de las conclusiones* (1992), sección I, parág. 1 y Anexo. Georgia se incorporaría más tarde debido a la guerra civil que tenía lugar en su territorio, vid. *CSCE/Primera Reunión Adicional del Consejo de la CSCE* (1992). La Federación Rusa había subrogado el lugar de la antigua URSS en el proceso de Helsinki. Para los nombres y la ortografía en castellano de los estados de la antigua URSS se ha utilizado la obra de G. GÓMEZ DE SILVA (1995) *Los nombres de los países*, México, Fondo de Cultura Económica; texto que recoge el nombre oficial en castellano de los estados, según aparecen en los tratados y tal como se utilizan oficialmente en Naciones Unidas.

- La división de Checoslovaquia en dos estados, la República Checa por un lado, y Eslovaquia por otro (1-I-1993), así como la incorporación de la Antigua República Yugoslava de Macedonia⁷³ (ARYM) (25-X-95) y de Andorra (25-IV-96); hacen un total de 55⁷⁴ participantes en la Organización (vid. cuadro 1).

La segunda de las transformaciones, afecta a la dinámica de funcionamiento de la Organización, que se había caracterizado, como se ha apuntado con anterioridad, por la acción de tres grupos de países: los occidentales (OTAN/CE), los del TV y los NNA. Esta interacción a tres -"juego triangular"- desaparecerá como consecuencia de los cambios radicales sufridos en el seno de dos de las agrupaciones.

En primer lugar, los cambios en el bloque de países del Este que ven desaparecer tanto al estado que había marcado la líneas directrices del grupo, la URSS; como a la alianza militar que los aglutinaba, el TV.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, el grupo de los NNA sufre lo que los especialistas han denominado "crisis de identidad"⁷⁵. Esta crisis se manifiesta a un doble nivel, el referido a sus funciones y el relativo a su composición. A nivel funcional, la desaparición del bloque soviético pone fin a su papel de intermediarios entre alianzas militares. A nivel de la composición, los cambios más sintomáticos son por un lado, la descomposición de la Federación Yugoslava, a raíz

⁷³ Desde su independencia, 1993, la ARYM había solicitado su incorporación en calidad de participante a la OSCE; sin embargo no se había alcanzado consenso para su admisión debido a la oposición de Grecia y de Albania.

⁷⁴ A partir de la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio 1992) Yugoslavia (Serbia-Montenegro) tiene suspendida su participación en la Organización, pero no ha sido expulsada de la misma, que es tanto como decir que sigue de forma ambigua ligada a la OSCE. De ahí, que a menos que se indique, cuando mencionemos la OSCE se hará referencia a un espacio de negociación de 55 países.

⁷⁵ La crisis de los NNA ha sido analizada por BEBLER (1992), op. cit. Para más información sobre el papel de los neutrales y pequeños estados en el nuevo mapa europeo, vid. H. GÄRTNER (1992) "Small states and concepts of european security", *paper* presentado en la *First Pan-European International Relations Conference*, Heidelberg 16-20 de setiembre y C. GASTEYGER (ed.) (1992) "Candidates for Integration. The Neutral and Central European Countries facing the European Community", *PSIS*, Occasional Paper, nº 2.

de la guerra que se ha vivido en sus territorios, afectando de esta forma a uno de los actores más activos y verdadero pilar del grupo de los NNA. Por otro, se asiste al reagrupamiento de algunos de sus miembros en nuevos espacios de cooperación con países miembros de los otros grupos de actores, como por ejemplo la Hexagonal o Iniciativa Centroeuropea (Austria, Eslovaquia, Hungría, Italia, Polonia, República Checa)⁷⁶, así como la incorporación de algunos países neutrales, Austria, Finlandia y Suecia, a una de las organizaciones fundamentales del bloque occidental, la Unión Europea (UE).

El grupo de los occidentales será el menos "traumatizado" en esta dinámica de cambios, no sufre problemas de identidad ni tampoco de cohesión interna. Al contrario de lo que sucede con las otras dos agrupaciones de actores, dentro de ésta, una parte de sus integrantes, la UE, sale reforzada y afirmada como entidad colectiva dentro de la OSCE⁷⁷.

⁷⁶ Este agrupamiento regional en el que participaba la ex-Yugoslavia estuvo paralizado por los conflictos que se vivían en los territorios del mencionado estado y por la división de Checoslovaquia.

⁷⁷ Vid. V.Y. GHEBALI (1992a) "La CSCE à la recherche de son rôle dans la nouvelle Europe", en M. TELO (ed.) (1992) *Vers une nouvelle Europe*, Bruxells, Institute d'Etudes Européennes, p. 55.

Cuadro 1: Los actores de la OSCE

ESTADOS PARTICIPANTES	CONTRIBUYENTES#
<ul style="list-style-type: none"> - Albania - Alemania - Andorra - Antigua República Yugoslava de Macedonia - Armenia - Austria - Azerbaiyán - Belarús - Bélgica - Bosnia-Herzegovina - Bulgaria - Canadá - Croacia - Chipre - Dinamarca - Eslovaquia - Eslovenia - España - Estados Unidos - Estonia - Federación Rusa - Finlandia - Francia - Georgia - Grecia - Hungría - Irlanda - Islandia - Italia - Kazakstán - Kirguistán - Letonia - Liechtenstein - Lituania - Luxemburgo - Malta - Moldova - Mónaco - Noruega - Países Bajos - Polonia - Portugal - Reino Unido - República Checa - Rumania - San Marino - Santa Sede - Suecia - Suiza - Tayikistán - Turkmenistán - Turquía - Ucrania - Uzbekistán - Yugoslavia * 	<ul style="list-style-type: none"> - Naciones Unidas - Consejo de Europa - Unión Europea - Organización del Tratado del Atlántico Norte - Unión Europea Occidental - Banco Europeo de Inversiones - Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - Asociados Mediterráneos para la Cooperación: <ul style="list-style-type: none"> Argelia Egipto Israel Marruecos Túnez (Siria y Libia) - Asociados para la Cooperación: <ul style="list-style-type: none"> Japón República de Corea - Organizaciones no gubernamentales

* Tiene suspendida su participación.
Se cita a los más destacados

1.4. La metodología de trabajo del proceso de Helsinki

Tal como la describió MITTERRAND⁷⁸, la OSCE ha sido, y es en esencia, un método y unos principios. El método viene caracterizado tanto por la división temática en tres campos *-canastas o cestos-* referidos a la seguridad, a la cooperación económica y a los derechos humanos, como por la utilización del consenso como modo de adopción de decisiones. Los principios *-Decálogo-* son los del Acta Final de Helsinki de 1975, que han regido las relaciones entre los estados que conforman este espacio euroasiático-atlántico que es hoy la OSCE. Tanto el método (agenda, participación y funcionamiento) como los principios, siempre como una unidad, son abordados a continuación.

a. Agenda

La misma denominación de la OSCE, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, da indicios de dos cuestiones respecto a la agenda de la Organización. Por una parte, la de los temas tratados en su seno y por otra, la de la idea de equilibrio entre los componentes seguridad y cooperación que ha impregnado su programa de trabajo desde que se puso en marcha.

Con referencia a los temas a tratar dentro del proceso OSCE, éstos aparecen, como se ha mencionado, divididos en áreas (canastas) que corresponden a diferentes secciones presentes en el AF, y que ya aparecían en el *Libro Azul* (las RFCH).

- La primera de las secciones hace referencia a las *Cuestiones relativas a la seguridad en Europa*, que establece como objetivo la promoción de mejores relaciones entre los estados signatarios de dicha Acta. En esta canasta de la seguridad, ordenada en dos grandes apartados, lo más significativo es la inclusión, en el primero de ellos, de una

⁷⁸ En A. ORTEGA (1991) "El renacer de la Conferencia de Seguridad y de Cooperación en Europa", *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona, Fundación CIDOB, p. 136.

Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los estados participantes, principios que se convierten en "referente" y "guía" de las relaciones entre los estados OSCE. Estos principios, conocidos como *Decálogo de Helsinki* son:

- I. Igualdad soberana, respeto 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 de los derechos humanos y de 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.

Los principios que aparecen en el Decálogo, coinciden con los recogidos en las RFCH, y también parcialmente con los enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, 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 fundamentales⁷⁹. 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 de los principios, la inviolabilidad de las fronteras, 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

⁷⁹ 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.

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, adquiriría el valor o importancia de otros principios fundamentales del derecho internacional, como el de la igualdad soberana de los estados y el de no intervención (no injerencia) en asuntos internos⁸⁰.

El segundo de los apartados, de este cesto de la seguridad, contiene un *Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme*, cuyo objetivo fundamental era "eliminar las causas de tensión que puedan existir entre los estados participantes en la CSCE"⁸¹. Estas Medidas de Fomento de la Confianza (MFC)⁸², que incorporaban aspectos militares en el AF, tenían un alcance muy modesto⁸³. Por una parte, la propia voluntad de los estados participantes en atribuirles un carácter restrictivo; por otra, la limitación de las MFC estribaba en el hecho de que los temas de desarme se trataban en foros de negociación ajenos a la OSCE, por ejemplo las MBFR⁸⁴.

- La segunda sección o canasta, la de la *Cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología, y medio ambiente*, (intercambios comerciales, cooperación industrial y

⁸⁰ Los principios del AF han sido analizados, entre otros, por V.Y. GHEBALI (1979) "Les dix principes d'Helsinki: interpretations et mise en oeuvre", en F. ALTING VON GESAU (ed.) *Uncertain Détente*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff-Noordhoff, pp. 57-74 y F. MARIÑO MENENDEZ (1975) "Seguridad y Cooperación en Europa", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 2, núm. 3, pp. 639-659.

⁸¹ CSCE/AF (1975), Cuestiones relativas a la seguridad, sección 2.

⁸² La creación de MFC había sido sugerida en el plan RAPACKI, en los años cincuenta, tal como se ha mencionado con anterioridad.

⁸³ Estas MFC incluídas en el AF, tenían carácter voluntario y no eran de cumplimiento obligatorio para los estados firmantes.

⁸⁴ Las MFC-MFCS y la OSCE han sido analizadas en profundidad en el trabajo de LYNCH (1986), op. cit.

proyectos de interés común, arbitrajes comerciales, ciencia, tecnología y protección del medio ambiente) fue de especial interés para los países del Este, puesto que ofrecía una vía de iniciación e intensificación de la cooperación con el Oeste. Esta segunda canasta de la OSCE, fue la más sencilla de negociar y llegar a acuerdos, puesto que no existían temas "delicados" o que diesen lugar a controversias entre los distintos actores de la OSCE⁸⁵. Hay que recordar que los temas, negociaciones y acuerdos en temas de cooperación económica y tecnológica, se debatían, en otras organizaciones mejor "preparadas" que la OSCE, como por ejemplo la CEPE (Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa).

- La tercera sección, *Cooperación en el campo humanitario y en otros campos* (contactos entre personas, información, cooperación e intercambio en el campo de la educación y de la cultura) presentó las mayores dificultades en las negociaciones, dado que los estados partían de posiciones diametralmente opuestas sobre el tema de los derechos humanos⁸⁶. Mientras que para unos (países socialistas), el tema caía dentro del ámbito exclusivo de competencia estatal y cualquier tratamiento del mismo implicaba injerencia en los asuntos internos de un estado, para otros (países occidentales) su inclusión en el AF representaba, cierto avance en el respeto de los mismos. El resultado de esta discrepancia se observa en la vaguedad con que son formulados en el AF, los compromisos alcanzados en el campo humanitario, en oposición a la extrema precisión con que se detallan los acordados en el ámbito de la seguridad. Según BLOED⁸⁷, la rigurosidad con que se detallan los acuerdos en la primera canasta, en contraste con la ambigüedad de los de la tercera, otorga a los

⁸⁵ Sobre el desarrollo y el estado actual de la segunda canasta de la OSCE, vid. H. BEDARFF (1993) "The future of Pan-European Economic and Environmental Cooperation" en LUCAS (1993), op. cit., pp. 249-264.

⁸⁶ El debate en torno a la tercera canasta de la OSCE, está explicado en detalle en L.V. FERRARIS (1979) "Human contacts and the Spread of Information", en V. FERRARIS (ed.) *Report on a Negotiation: Helsinki-Geneva-Helsinki 1972-1975*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff-Noordhoff, recogido por V. MASTNY (1986) *Helsinki, Human Rights and European Security. Analysis and Documentation*, Durham, Duke University Press, pp. 61-67.

⁸⁷ Vid. BLOED (1993), op. cit., p. 48.

primeros cierta apariencia de "legal" en el AF. No obstante, cabe al proceso OSCE el mérito de haber introducido un tema completamente nuevo -como los derechos humanos- en las relaciones interestatales de la Europa de la guerra fría.

- Una sección de orden menor en el AF es la que hace referencia a las *Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo*. Dichas cuestiones, se basan en tres grandes ideas:

- la intensificación de la cooperación con los EMNP;

- la no limitación del fomento de la seguridad sólo a Europa, sino su extensión a otras partes del mundo, en particular a la región del Mediterráneo⁸⁸;

- el incremento de la confianza mutua a fin de fomentar la seguridad y la estabilidad en toda la región⁸⁹.

- Por último, el AF incluye un apartado, *Continuidad de la Conferencia*, que recoge la voluntad de los estados participantes de continuar este proceso multilateral de diálogo. El asunto de la continuidad de la Conferencia, y en consecuencia el de su existencia y posible institucionalización⁹⁰, fue una de las cuestiones que también generó debate entre los estados participantes. Los países del Este y los NNA, bregaron por la continuidad de la OSCE; los occidentales, por su parte condicionaron el que pudiera continuar a que se alcanzasen resultados en la aplicación de las disposiciones del AF. Como solución se acordó el sistema de las convocatorias *ad hoc* de las reuniones de continuidad.

⁸⁸ Esta idea de "expandir seguridad", es recogida nuevamente, años más tarde, 1992, en el *CSCE/Documento de Helsinki II. Los Desafíos del Cambio* (1992). En dicho documento se habla de cooperación y seguridad regional y transfronteriza, (sección IX, parágs. 1 al 6).

⁸⁹ El Mediterráneo como tema a tratar por la Organización, generó diferentes actitudes entre los estados participantes los cuales han sido sintetizadas perfectamente en la frase siguiente: "despertó recelos en las grandes potencias, indiferencia en los participantes no ribereños, interés en los costeros y pasión en Malta", FUENTES (1989), op. cit., p. 53. Sobre la región mediterránea y la OSCE vid. GHEBALI (1989), op. cit., pp. 363-389 y N. SAINZ (1995) "La dimensión mediterránea de la CSCE: de región limítrofe a campo de aplicación", *Papers*, núm. 46, pp. 137-151.

⁹⁰ El tema se aborda en el capítulo siguiente.

El "catálogo" de temas tratados en el marco OSCE, ha convertido a la Organización en el foro europeo con el más extenso programa de trabajo. Tras los cambios de 1989 y en su etapa de institucionalización, la agenda temática de la OSCE se amplió aún más, produciéndose lo que comúnmente se denomina "explosión" de las canastas. Los documentos, *Carta de París para una Nueva Europa* (1990) y el *Desafío del Cambio* (1992), incorporaron nuevos principios (por ejemplo, democracia, libertad económica y responsabilidad medioambiental), nuevos temas (como el de los derechos de las minorías nacionales) y nuevos cometidos (diplomacia preventiva y gestión de crisis) para la OSCE⁹¹.

La segunda de las cuestiones de la que también es indicativa la denominación de la Conferencia, es la noción de equilibrio entre seguridad y cooperación que aparece de manera inequívoca en el AF y en los documentos⁹² generados por la OSCE y que está presente en el programa de trabajo del proceso de Helsinki. La idea básica que refleja es la existencia de armonía y contrapeso entre el componente seguridad (político-militar) y el componente cooperación (economía y derechos humanos) como elementos generadores de estabilidad a nivel internacional.

Si se analiza la cuestión **seguridad**, a lo largo del proceso CSCE, se observa que ella se basa en tres componentes fundamentales: la confianza, los derechos humanos y la indivisibilidad de la seguridad⁹³. Cada uno de estos elementos se plasma, a su vez, en un programa de trabajo concreto dentro de la Conferencia.

Así, se sugiere la importancia de la confianza entre los estados, a partir de la necesidad de superar la confrontación resultante de sus relaciones pasadas

⁹¹ El contenido de los mencionados documentos es analizado en el capítulo siguiente.

⁹² Se hace referencia a los documentos de clausura de las Reuniones de Continuidad de la OSCE de Belgrado (1978), Madrid (1983), Viena (1989), Helsinki (1992) y de Revisión de Budapest (1994); y a la Carta de París (1990).

⁹³ GHEBALI (1989), op. cit., p. 60.

proponiéndose "superar la desconfianza y aumentar la confianza"⁹⁴ para un mejor entendimiento mutuo. Fruto de esta "creación" de confianza es el "Decálogo" con los principios que rigen las relaciones entre los participantes y como vía para el aumento de la confianza, las MFC.

Los derechos humanos son parte constitutiva de la seguridad puesto que la violación de los mismos por parte de los estados se convierte en una amenaza a la seguridad y a la estabilidad en las relaciones entre el estado violador y los otros estados. Además, el respeto y el fomento de dichos derechos está en estrecha relación con la paz y la seguridad en Europa⁹⁵. La dimensión humana de la seguridad adquirió con la creación del "Mecanismo de la dimensión humana de la OSCE"⁹⁶ (1986-1989) "uno de los procedimientos de protección más prometedores en el campo de los derechos humanos"⁹⁷.

La noción de la indivisibilidad de la seguridad se basa en tres ideas: el respeto de los intereses de seguridad de todos los estados participantes (ningún estado puede obtener seguridad a costa de los otros estados); la existencia de dependencia entre la seguridad en Europa y la seguridad en la región mediterránea (indivisibilidad geográfica); y en el tratamiento global de los temas que afectan a la seguridad (indivisibilidad temática).

⁹⁴ CSCE/AF (1975), Cuestiones relativas a la seguridad, sección 1, parág. 4.

⁹⁵ CSCE/AF (1975), Preámbulo, parág. 6.

⁹⁶ En el próximo capítulo se describirá este "Mecanismo". Para un estudio detallado del tema derechos humanos-OSCE, vid. V. ABELLAN HONRUBIA (1989) "Los derechos humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, pp. 84-120; A. BLOED et al (eds.) (1993) *Monitoring Human Rights in Europe*, Dordrecht/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers y A. BLOED y P. VAN DIJK (eds.) (1991) *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.

⁹⁷ F. CASTRO-RIAL GARRONE (1993) "El mecanismo de la Dimensión Humana de la CSCE", en AAVV (1993), *Hacia un nuevo orden internacional europeo. Homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, p.197.

En lo que concierne a la **cooperación**, ella misma constituye la esencia de la Organización; ya que es al mismo tiempo "la condición misma de la realización de la CSCE, su objetivo primordial y el medio principal de llevar a cabo sus propósitos"⁹⁸. La noción de cooperación comprende dos componentes. La primera, de carácter político, hace referencia al tipo de relación que debe existir entre los estados: la cooperación mútua. La segunda, de carácter "jurídico", hace mención a las circunstancias en las cuales debe ser llevada a cabo dicha cooperación: la igualdad. Dicha igualdad se convierte, a su vez, en el elemento esencial para la democratización de las relaciones internacionales. A esta noción de cooperación se le debe sumar un atributo, el de la multidimensionalidad, ya que está compuesta de elementos políticos, militares, tecnológicos, económicos, sociales, humanitarios y culturales.

b. Participación y reglas de procedimiento

Una característica básica del proceso de Helsinki, es la estricta igualdad de todos los estados participantes en él, tal como lo determinan las RFCH⁹⁹. Este principio de igualdad se patentiza a través de dos vías: a la rotación y la utilización del consenso dentro del marco OSCE.

El principio de rotación permite que cada estado participante, ejerza la presidencia de los encuentros realizados en el ámbito de la Organización¹⁰⁰. Este sistema rotatorio de presidencias implica la presencia de los estados en todos los ámbitos de discusión (sesiones plenarias y grupos de trabajo) de la OSCE, así como

⁹⁸ B. TADIC (1991) "L'analyse conceptuelle des termes: detente, securité, coopération", en C. VILLAIN-GANDOSI (1991) *Le vocabulaire des relations internationales: L'Acte Final de Helsinki*, International Social Science Council, Vienna, p. 148.

⁹⁹ "Todos los estados que participan en la Conferencia toman parte en ella en calidad de estados soberanos e independientes y en condiciones de plena igualdad. La conferencia se celebra fuera de las alianzas militares", *CSCE/RFCH*, Capítulo 6, parág. 65.

¹⁰⁰ *Ibid* parág. 70.

la posibilidad de coordinar las tareas de los mismos ejerciendo la presidencia. La rotación era el medio más adecuado de asegurar la igualdad de los participantes, dado las particularidades del proceso de la CSCE, y el carácter *ad hoc* de las reuniones. En la "nueva" OSCE, esta modalidad, sigue vigente, pero se están detectando ciertas desviaciones¹⁰¹.

Si bien la aplicación de la rotación es sinónimo de igualdad, el principio paradigmático de ella es la utilización del consenso¹⁰² como mecanismo de adopción de decisiones en el contexto de la OSCE. El uso del consenso supuso una solución intermedia entre los principios de mayoría (los occidentales eran entonces más numerosos) y de unanimidad (dadas las profundas divergencias existentes entre los actores) para la adopción de decisiones en la OSCE. Si bien el consenso es condición *sine qua non* como regla de procedimiento, la rigidez de este principio puede ser mitigada a través de dos vías. La primera de ellas es por medio de lo que se conoce como la utilización del principio en sentido *negativo*. Es decir que el consenso se alcanza si ningún estado presenta *objeción*, si no bloquea el consenso, aunque prefiera otra decisión¹⁰³. La segunda, mediante la posibilidad de realizar *reservas formales o declaraciones interpretativas* acerca de algunas decisiones¹⁰⁴, las cuales quedan

¹⁰¹ Dichas desviaciones, que tienen su origen en la actual conformación institucional de la OSCE, se detectan en dos ámbitos de la OSCE. En primer lugar, en los encuentros llevados a cabo en el seno de algunas de las nuevas instituciones, que son presididos por sus directores respectivos. Un ejemplo de esto, son los Seminarios de la Dimensión Humana, organizados por la OIDDH, cuya presidencia es ejercida por el director de la Oficina. Vid. lo estipulado en el *CSCE/Documento de Helsinki II. Los Desafíos del Cambio* (1992), sección VI, parág. 17. En segundo lugar, en la composición de algunos grupos *ad hoc*, grupos de gestión, cuya composición es limitada como en el caso del establecimiento de la Conferencia sobre el conflicto de Nagorni-Karabaj, denominado también Grupo de Minsk (compuesto, primigeniamente, por: Alemania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, República Checa, Eslovaquia, Estados Unidos, Francia, Italia, Federación Rusa, Suecia y Turquía).

¹⁰² El consenso es definido como "la ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por él como obstáculo para la adopción de la decisión de que se trate", *CSCE/RFCH* (1973), Capítulo 6, parág. 69. Para un estudio detallado del consenso en la OSCE vid. D. LIÑAN NOGUERAS (1981) "Consenso y legitimación en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, núm. 3, julio-setiembre, pp. 645-667.

¹⁰³ Vid. BLOED (1993), op. cit., p. 18.

¹⁰⁴ *CSCE/RFCH* (1973), Capítulo 6, parág. 79.

bidamente registradas pero que no impiden alcanzar el consenso¹⁰⁵ (ambos son mecanismos conocidos en el marco del Derecho Internacional Público).

El uso del consenso tuvo implicaciones políticas relevantes en el marco de la organización tanto en lo que concierne al tipo de estados participantes (superpotencias, potencias medias, micro-estados) como en lo referente a la utilización ("instrumentalización") que de él se hizo. Si se analizan las "capacidades" políticas de los estados, la OSCE se convirtió en el foro más igualitario de negociaciones sobre seguridad y la cooperación: la regla "un estado, un voto" iguala a los estados "pequeños" (Malta, San Marino, Liechtenstein, Santa Sede) con los "grandes" (Estados Unidos y Federación Rusa por ejemplo), ya que sus votos tienen el mismo peso" a la hora de adoptar decisiones. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, la utilización de la regla del consenso por parte de ciertos estados, en particular los "pequeños", condujo a ciertas situaciones "surrealistas"¹⁰⁶ en algunas de las reuniones de la Organización. Tal es el caso de Malta que, empleando el consenso como "chantaje", consiguió objetivos de política exterior (la introducción de la cuestión mediterránea en la OSCE), que hubiesen sido imposibles de concretar en otros foros de negociación¹⁰⁷.

El consenso como método de trabajo, en tanto que mecanismo para decidir, fue el más adecuado, el único posible, en una Europa dividida en bloques, en la que

¹⁰⁵ El derecho a hacer uso de las reservas formales, fue utilizado por Rumanía, en enero de 1989, con motivo de la Reunión de Continuidad de Viena. Las reservas se hicieron con referencia a ciertas disposiciones en el ámbito de la dimensión humana. Dichas reservas se retiraron, en 1990, después de la caída del gobierno de Ceausescu. En contraste, al "poco uso" de las reservas formales, las aclaraciones interpretativas sí se han empleado con más frecuencia, sobre todo en el período de negociaciones de la Conferencia y en especial, cuando un estado ha querido dejar claro su posición sobre un tema determinado, respecto del cual no estaba enteramente "satisfecho" con el resultado obtenido en la negociación.

¹⁰⁶ Vid. BLOED (1993), op. cit., p. 18.

¹⁰⁷ Sobre Malta y la OSCE vid V.Y. GHEBALI (1991) "La politique méditerranéenne de Malte et de la CSCE" en [sin ed.] *Les îles et la sécurité en Méditerranée*, Paris, L'Europe en formation-observatoire stratégique méditerranéen, pp. 59-73.

las decisiones consensuadas servían a la vez como garantía y vínculo a unos compromisos y principios de convivencia entre los estados participantes. Sin embargo, y como consecuencia de los cambios experimentados en el continente, la utilización del consenso se está convirtiendo en un elemento ralentizador en la adopción y aplicación de decisiones en el marco OSCE. Sin embargo, la posible modificación de la regla, exige el "consenso" para cambiar el consenso.

A pesar de estas limitaciones existen situaciones excepcionales en las que es posible "flexibilizar" la regla del consenso. Según BLOED¹⁰⁸, dentro del proceso OSCE se pueden contabilizar cuatro situaciones que actúan a modo de excepción a dicha regla.

La primera de las excepciones se contempla en el "Mecanismo de consulta y cooperación en materia de actividades militares insólitas" (1990)¹⁰⁹ - *Mecanismo de Viena* -que permite la convocatoria, a petición de un sólo estado, de una reunión de emergencia para discutir el asunto en cuestión (actividades militares no usuales)¹¹⁰. Haciendo uso de este mecanismo, perfeccionado en 1992, la OSCE envió a Kosovo una misión de investigación militar con el fin de informar sobre la situación en aquel territorio, por las actividades realizadas por el ejército serbio¹¹¹.

La segunda excepción a la utilización del consenso aparece en el "Mecanismo de consulta y cooperación en relación con las situaciones de emergencia" (1991) -

¹⁰⁸ Vid. BLOED (1993), op. cit., p. 20.

¹⁰⁹ Vid. CSCE/Documento de Viena de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (1990), sección II, parág. 17.

¹¹⁰ Ibid. parág. 17.2.1.2.

¹¹¹ En julio de 1991, a petición de Austria y de conformidad con el Documento de Viena de 1990, se iniciaron contactos entre los participantes sobre actividades militares insólitas y no previstas en Yugoslavia; vid. CSCE/CPC 6ª Reunión del Comité Consultivo, Diario núm. 6, 1 de julio de 1991.

Mecanismo de Berlín ¹¹² que se activa a petición de al menos trece estados participantes en la OSCE ante situaciones de crisis o conflictos. Este mecanismo fue utilizado con motivo del conflicto yugoslavo¹¹³ y como consecuencia del empeoramiento de la situación en Nagorni Karabaj¹¹⁴.

La tercera excepción se adoptó con motivo de la "Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana" (1991). En dicha reunión se estableció un mecanismo de emergencia para la dimensión humana - *Mecanismo de Moscú* -. Este mecanismo permite que en el caso de serias violaciones de los derechos humanos en el ámbito de la OSCE, por petición de al menos diez estados, se pueda enviar una misión de expertos o relatores al estado en donde se produzcan dichas violaciones¹¹⁵. Desde su adopción este mecanismo ha sido utilizado para tratar cuestiones de la dimensión humana en los territorios de la ex-Yugoslavia, Estonia y Moldova.

La cuarta excepción en el uso del consenso fue adoptada durante el Consejo de Praga (1992). En este encuentro se decidió la adopción del *consenso-menos-uno* para que "en caso necesario sin el consentimiento del estado interesado" se puedan "adoptar medidas adecuadas en casos de violaciones claras, graves y no corregidas de los compromisos pertinentes de la CSCE"¹¹⁶. Sin embargo, estas medidas tienen

¹¹² Vid. *CSCE/Primera Reunión del Consejo. Resumen de conclusiones* (1991), Capítulo II, parág. 6 y Anexo 2.

¹¹³ El mecanismo se puso en marcha al solicitar Austria y Luxemburgo información a Yugoslavia sobre la situación en sus territorios, petición apoyada por la Comunidad Europea (junio 1991).

¹¹⁴ La puesta en marcha del *Mecanismo de Berlín* fue solicitada por Azerbaiyán, apoyado por Albania, Alemania, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Turquía; vid. *CSCE/3-EM*, Diario, 26 de abril de 1993.

¹¹⁵ Vid *CSCE/Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE* (1991), parág. 12.

¹¹⁶ Vid. *CSCE/Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE* (1992), sección IV, parág. 16.

cierto carácter restringido, ya que consisten en declaraciones políticas u otras medidas políticas "aplicables fuera del territorio en cuestión". La aplicación de este principio permitió la suspensión de participación de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) en la Organización.

La modificación de la regla del consenso, más allá de las situaciones expuestas, parece difícil. Se ha sugerido la posibilidad de instaurar el principio del *consenso-menos-dos* para actuar en el caso de conflicto entre dos estados, pero esta sugerencia no ha cuajado, dejándose para futuras reuniones el tratamiento del tema¹¹⁷.

Finalmente, habría que mencionar dos elementos presentes en la OSCE y que le han conferido un carácter único como foro de negociaciones. Por un lado la informalidad¹¹⁸ con que se han llevado a cabo las negociaciones en el seno de la Organización, no debe olvidarse que muchos de los acuerdos se alcanzaban en conversaciones fuera de los grupos de trabajo y se daban a conocer sólo si había acuerdo entre los participantes¹¹⁹. Por otro, la flexibilidad en el método de trabajo. Al ser un proceso sin estructuras, la OSCE ofrecía un marco de negociaciones y debates mucho menos "encorsetado", que el habitual en las organizaciones internacionales.

¹¹⁷ También se sugirió la posibilidad de adoptar la modalidad *consenso-menos-tres*, para aplicar en caso de conflicto entre dos estados y en el que un tercero estuviese implicado; como por ejemplo el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán sobre Nagorni-Karabaj con Turquía como tercer país implicado.

¹¹⁸ Según HERACLIDES las deliberaciones en el seno de la Organización se realizaban a dos niveles. A nivel formal, en los encuentros que tenían lugar en los grupos de trabajo establecidos según las reglas de la OSCE; reuniones en las que generalmente se producían confrontaciones. A nivel informal, fuera de los grupos de trabajo y en un ambiente de cordialidad; vid. A. HERACLIDES (1993) "The diplomatic process of elaborating the CSCE Human Dimension commitments from ideological incompatibility to community of values" en E. DECAUX y L. SICILIANOS (eds.) (1993) *La CSCE: Dimension humaine et règlement des différends*, Paris, Cahiers du CEDIN, pp. 27-42.

¹¹⁹ Los mismos participantes deciden, por consenso, si hacen públicos algunos documentos o comunicados relativos a la marcha de los trabajos de la Conferencia, vid. *CSCE/RFCH* (1973), Capítulo 6, parág. 85.

Funcionamiento

Al caracterizar el funcionamiento de la Organización, es necesario hacer referencia a las dos grandes fases o períodos de existencia de la OSCE, cuya línea isoria la encontramos en la firma de la "Carta de París" (1990), o lo que es lo mismo el inicio de institucionalización de la Conferencia.

En la fase correspondiente a la "vieja" OSCE (1972-1990) distinguimos dos niveles de funcionamiento: a. las Reuniones de Continuidad o de Seguimiento de la CE y b. las reuniones anexas (reuniones especializadas, de expertos, seminarios, "forums" y simposios).

El primer nivel comprende las Reuniones de Continuidad o de Seguimiento de la CE, de carácter *ad hoc* y que constituyen el eje vertebrador del proceso OSCE. Los encuentros tienen dos objetivos fundamentales, por un lado, evaluar la puesta práctica de las disposiciones del AF y de los Documentos de Clausura de las Reuniones de la Organización y por otro, profundizar el programa de trabajo de la CE y fijar las pautas de futuros encuentros. Desde 1975 a 1998 ha habido seis reuniones de este tipo: Belgrado (1977-1978), Madrid (1980-1983), Viena (1986-1989), Helsinki (1992), Budapest (1994) y Lisboa (1996).

El objetivo del segundo nivel de funcionamiento, el de las reuniones anexas, es llevar a la práctica multilateralmente las disposiciones presentes en los documentos de la CE, por medio de reuniones de expertos de los estados y de algunas organizaciones internacionales. Se han celebrado encuentros de este tipo, en cumplimiento de las decisiones finales de Belgrado, Madrid, Viena, Helsinki y Budapest como son los que versan sobre el arreglo pacífico de controversias (Montreux, 1978; Atenas, 1984; La Valetta, 1991; Ginebra, 1992), sobre la cooperación en el Mediterráneo (La Valetta, 1979 y 1993; Venecia, 1984; Palma de Mallorca, 1990; El Cairo, 1995; Tel Aviv, 1996), sobre los derechos humanos (Nairobi, 1985; Berna, 1986; las Conferencias sobre la dimensión humana de París

(1989), de Copenhague (1990) y de Moscú (1991).

Junto a las reuniones de expertos, también existen los denominados "fóruns" y seminarios que tratan distintos aspectos temáticos de la Conferencia: ciencia (Hamburgo 1980), cultura (Budapest, 1985 y Cracovia, 1991), economía (Bonn, 1990), medio ambiente (Sofía, 1989; Montreal, 1993), información (Londres, 1989), etc. (vid. cronología sobre las distintas reuniones OSCE). Los resultados de estos encuentros se dan a conocer bajo la denominación de "informes". Dentro de este segundo nivel de funcionamiento del proceso de Helsinki, es importante destacar la "Conferencia sobre las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y de Desarme en Europa" (MFCS-CDE), que tuvo lugar en Estocolmo (1984-1986) como uno de los grandes logros en el ámbito de la seguridad de la OSCE.

En la segunda fase, la que corresponde a la "nueva" OSCE, el mecanismo de funcionamiento existente de la OSCE se ha visto complementado con: la creación de instituciones y mecanismos de consulta política en el seno del proceso¹²⁰.

- El nuevo entramado institucional de la OSCE consiste en el establecimiento de: a. instituciones u órganos administrativos permanentes, b. instituciones unipersonales, c. un órgano parlamentario y c. órganos *ad hoc*.

a. Las instituciones u órganos administrativos permanentes, tienen un alcance limitado (tareas administrativas) y mínima dimensión (personal reducido). La existencia de sólo tres de estos órganos (la Secretaría, la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y el Centro de Prevención de Conflictos (CPC) refleja el temor de ciertos participantes como Estados Unidos o el Reino Unido (no hay que olvidar el carácter "pragmático" anglosajón) a que la OSCE sufriese cierta "burocratización" (como se da en otras organizaciones, como el Consejo de Europa,

¹²⁰ La institucionalización de la OSCE es abordada en detalle en el capítulo siguiente. En dicho capítulo se realiza una pormenorizada descripción de las instituciones y de los mecanismos de consulta política.

por ejemplo).

b. Las instituciones unipersonales (o personalidades de alto rango), el Secretario General (SG) y el Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (ACMN), llevan a cabo funciones de coordinación a nivel administrativo y financiero (SG) y de diplomacia preventiva (ACMN).

c. En el órgano parlamentario, Asamblea de la OSCE, están representados todos los estados participantes.

d. Los órganos *ad hoc*, grupos y misiones de larga duración actúan como instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis en el área de la OSCE.

- Los mecanismos de consulta política¹²¹ dentro de la OSCE son relativamente simples.

a. El Consejo de Ministros (anteriormente Consejo), de carácter anual, como centro de consulta política.

b. El Consejo Superior (antiguo Comité de Altos Funcionarios (CAF)) que se encarga, como agente del Consejo de Ministros, de la coordinación de las actividades de la OSCE.

c. El Consejo Permanente (con anterioridad Comité Permanente) que desempeña funciones similares al Consejo Superior, pero que se reúne con más frecuencia.

d. Encuentros regulares (bianuales) de Jefes de Estado o de Gobierno que establecen

¹²¹ En la Reunión de Revisión de Budapest (diciembre 1994), se decidió cambiar la denominación de la Conferencia, por la de Organización; así como las denominaciones de los diversos mecanismos de consulta política.

prioridades y dan orientación al máximo nivel político de la OSCE¹²².

A pesar del nuevo entramado institucional que se ha puesto en marcha, y tal como se observará más adelante, se puede afirmar que la "esencia" de la OSCE permanece casi intacta. En ese sentido, hay que mencionar que los mecanismos antiguos (reuniones de continuidad y anexas), que permiten evaluar y llevar a la práctica los compromisos OSCE, siguen siendo los grandes encuentros encargados de "orientar" a la Organización.

d. Naturaleza de los textos

Uno de los aspectos más complicados del proceso OSCE, es la naturaleza jurídica de los textos emanados de la Organización. Una descripción ilustrativa del carácter de los documentos OSCE es la que, refiriéndose al AF afirma:

"(...) is a new kind of animal. It has the body of a treaty, the legs of a resolution and the head of a declaration of intent."¹²³

El carácter vinculante o no de los compromisos adquiridos en el seno del proceso OSCE ha sido tema de controversia por parte de los estados signatarios de los mismos. Tomando el AF como documento esencial del proceso y dado que los demás generados por la OSCE son de igual naturaleza que el Acta, ROTFELD ha sintetizado tres posiciones con respecto al *status* de los compromisos OSCE en el

¹²² Algunos autores incluyen en este apartado las *Reuniones de aplicación de las cuestiones relativas a la Dimensión Humana* (vid *CSCE/Documento de Helsinki. Los Desafíos del Cambio* (1992), sección VI, párgs. 9 al 22), es el caso de BLOED (1993), op. cit., p. 14. Si bien estas tienen carácter permanente, los años en que no haya Conferencia de Revisión, son específicas del ámbito de la dimensión humana y no de tipo global, de ahí que no se las incluya.

¹²³ Descripción hecha por J.E. FAWCETT (1977) "The Helsinki Act and International Law", *Revue belge de droit international*, vol. xiii, núm. 1-2, p. 5; citado en GHEBALI (1989), op. cit., p. 57.

ámbito de las relaciones internacionales¹²⁴.

La primera, de amplio predicamento en autores occidentales, afirmaba que el AF no es un acuerdo en el sentido de un tratado internacional y, en consecuencia, no se derivaban de ella compromisos de obligado cumplimiento¹²⁵.

La segunda, abundante en la literatura jurídica de los países socialistas, sostenía que el AF contenía algunas disposiciones, como el Decálogo de principios, que tenían valor vinculante entre los signatarios del documento¹²⁶.

La tercera, por encima de bloques o posturas, describía el AF como una sistematización de normas de naturaleza política y no de naturaleza jurídica. Pero este carácter político del documento no le restaba fuerza, puesto que había sido elaborado por consenso y firmado por todos los participantes al más alto nivel político, es decir era "jurídicamente inexacto, pero políticamente correcto".

Es desde este punto de vista, el político, desde el cual debe ser observada la relación existente entre la OSCE y las normas del Derecho Internacional. A lo largo de las negociaciones de los distintos documentos los estados han preferido utilizar un marco mucho más flexible y amplio políticamente (piénsese en los intereses de 35 estados hasta 1990, hoy, 55) -la OSCE- que el relativamente estrecho ofrecido por las normas vinculantes internacionales. Además, este proceso continuo y dinámico que es la OSCE, ha posibilitado la armonización de intereses diversos, a veces

¹²⁴ Vid. A. ROTFELD (1986 b) "The CSCE Process and European Security" en K. MOTTÖLA (ed.) (1986) *Ten Years after Helsinki*, Boulder/London, Westview, pp. 17-30.

¹²⁵ Se recuerda que los occidentales se negaron a otorgar al AF el carácter de un acuerdo de paz definitivo que legitimase el *status quo* territorial europeo.

¹²⁶ Hay que observar, que en las negociaciones del AF, la URSS deseaba otorgar fuerza obligatoria al Decálogo de principios (en especial a los que hacían mención a la inviolabilidad de las fronteras y la integridad territorial), pero se negaba a otorgar tal fuerza a los compromisos de la tercera canasta, la de los derechos humanos.

complementarios pero otras conflictivos, de los estados. En todo caso, si bien la naturaleza de los textos de la OSCE no es de carácter jurídico, las disposiciones surgidas en el ámbito de la OSCE "han satisfecho las necesidades de la vida internacional"¹²⁷.

El autor que con más acierto ha resuelto la "controversia" sobre la naturaleza de los textos de la CSCE ha sido VAN DIJK; quien sostiene que la fuerza vinculante de los compromisos de la OSCE no debe ser puesta en duda ya que:

"A commitment does not have to be legally binding in order to have binding force; the distinction between legal and non-legal binding force resides in the legal consequences attached to the binding force, not in the binding force as such."¹²⁸

Es decir que la violación de los compromisos políticos es tan inadmisible, como la de los alcanzados en el ámbito del Derecho Internacional.

Por otro lado, el hecho de que los acuerdos del proceso OSCE no sean jurídicamente obligatorios no les resta autoridad política¹²⁹. Al contrario, los documentos del proceso de Helsinki son invocados frecuentemente como fuente de autoridad en la adopción de ciertas conductas o como "freno" a ciertas acciones por parte de los estados. Es más, según sugiere BLOED "los acuerdos alcanzados en la órbita de la CSCE pueden ser considerados como instrumentos legales internacionales *in status nascendi* o *soft law*"¹³⁰.

¹²⁷ ROTFELD (1986a), op. cit., p. 77.

¹²⁸ P. VAN DIJK (1980) "The Final Act of Helsinki - Basis for a Pan-European system?", *Netherlands Yearbook of International Law*, p. 110.

¹²⁹ El tema de los aspectos legales de la OSCE ha sido abordado en M. SAPIRO (1995) "Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation", *American Journal of International Law*, vol. 89, núm. 3, pp. 631-637.

¹³⁰ Vid. BLOED (1993), op. cit., p. 23. En el ámbito español se habla de un "derecho suave", "derecho blando" o "prederecho". El *soft law* está integrado por "resoluciones con valor prospectivo o programático, por auténticas normas de "incitación" fundadas en nociones racionales, científicas o

No obstante el carácter político de los documentos OSCE, es posible percibir un carácter claramente obligatorio en algunos de los compromisos alcanzados en el seno de la "nueva OSCE". Por ejemplo, los acuerdos firmados en el ámbito de la seguridad -Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales (1990), Tratado de Cielos Abiertos (1992)-, o la adopción de un "Acuerdo sobre arreglo de controversias por medios pacíficos" (1992), constituyendo auténticos tratados. La variabilidad de medios, normas plenamente jurídicas *versus* reglas políticas depende de la voluntad de los participantes en el proceso.

2. El papel de la OSCE en la transformación de la relaciones internacionales en Europa (1972-1990)

El efecto que el proceso OSCE produjo en las relaciones Este-Oeste durante sus primeros quince años de existencia ha sido especialmente significativo. Tanto es así que algunos especialistas han llegado a considerarla como uno de los principales instrumentos que facilitó la transición desde una dimensión de confrontación a una de cooperación y distensión en el continente europeo¹³¹. Es más, para otros, la nueva Europa surgida en 1989 se puede calificar como hija espiritual del proceso de Helsinki¹³².

En este apartado se pretende describir lo que se conoce como el *efecto*

técnicas", vid. J.A. PASTOR RIDRUEJO (1996) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (6ª ed.), Madrid, Tecnos, p. 180. El mismo autor sostiene que "El *soft law* no tiene de todos modos la virtualidad de crear por sí solo normas positivas, y por tanto obligatorias, de Derecho Internacional (...) Pero de ahí a afirmar que no produce efecto alguno va mucha distancia. Entre los efectos jurídicos obligatorios y la ausencia absoluta de efectos existe una amplia gama intermedia, rica en matices, de la que no se puede desinteresar el jurista"; *ibid.* pp. 180-181.

¹³¹ Vid. K. BIRNBAUM y I. PETERS (1990) "The CSCE: a reassessment of its role in the 1980", *Review of International Studies*, vol. 16, núm. 4, p. 305.

¹³² Vid. V.Y. GHEBALI (1990) "La CSCE et la transformation des relations internationales en Europe" en D. BARDONNET (ed.) (1990) *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe: Perspective d'avenir* (Colloque/Workshop), Académie de Droit International de la Haya, p. 541.

Helsinki en la evolución de las relaciones Este-Oeste. Es decir, el papel que la OSCE jugó tanto como instrumento de "erosión" de la lógica bipolar en la que se movía Europa hasta 1989, como su posterior función de proceso-marco paneuropeo de conciliación o de pacificación en el continente.

2.1. El proceso de Helsinki como marco de erosión de la lógica bipolar

Desde su nacimiento, y dada su calidad de proceso, la OSCE actuó como un elemento dinamizador y generador de cambios en las relaciones Este-Oeste. Ese efecto de la OSCE puede analizarse desde dos perspectivas. La primera, de carácter global o total, aborda el diálogo en su conjunto. La segunda, de tipo sectorial, se centra en aspectos concretos de ese diálogo y en algunos de sus resultados.

a. El efecto global del proceso de Helsinki

Teniendo en cuenta el proceso OSCE y sus peculiares características, BIRNBAUM y PETERS¹³³ y GHEBALI¹³⁴ han analizado los efectos de la OSCE en la relaciones bipolares. En base al estudio de estos autores, puede hablarse sucintamente de cuatro grandes efectos sobre el diálogo Este-Oeste: pluralismo y multilateralización; diversificación e interdependencia temática; cooperación, continuidad y permanencia; y europeización de las relaciones internacionales.

El pluralismo y la multilateralización del diálogo Este-Oeste

Desde sus inicios y de manera formal, tal como se ha apuntado en el primer apartado, la OSCE ha sido un foro de negociaciones entre iguales (un estado un voto). Es decir, que los estados pertenecientes tanto a un bloque o grupo como a otro han tenido la oportunidad de manifestar y defender sus intereses nacionales más allá de

¹³³ Vid. BIRNBAUM y PETERS (1990), op. cit.

¹³⁴ Vid. GHEBALI (1990), op. cit.

dichos grupos. Como superación de la política de bloques, ya sea de forma individual o colectiva (en cooperación con otros estados ya sea países NNA, ya sea pertenecientes a la alianza militar contraria), los miembros de dichas alianzas han tenido la posibilidad de crear alineamientos informales o de disentir más allá de dichos bloques y de las barreras ideológicas¹³⁵. De ahí que se pueda hablar de cierto pluralismo intra-bloque¹³⁶. La OSCE también contribuyó a trascender la lógica de bloques, a través de la introducción de los NNA en el juego de la seguridad y la cooperación europeas.

Por otro lado, en la medida en que los problemas sobre la seguridad y la cooperación en Europa eran tratados en un foro que agrupaba a treinta y cinco estados dejando de ser objeto exclusivo de las relaciones bilaterales de las superpotencias (URSS-Estados Unidos), se asistió al fenómeno de la multilateralización de ese diálogo Este-Oeste. Este fenómeno, el dialogar a 35, se tradujo en términos de participación, ya que la propia naturaleza del proceso de Helsinki, hizo que todos los estados, por medio de sus representantes, estuviesen en los distintos grupos de trabajo, debatiendo y negociando los temas correspondientes, con el compromiso de obtener algún tipo de "solución" en lo tratado.

La diversificación y la interdependencia temática del diálogo Este-Oeste

Desde sus orígenes, la OSCE ha basado su trabajo en una concepción global e indivisible de la seguridad. Dicha concepción se refleja en su metodología de trabajo al ocuparse de las cuestiones que abordan el ámbito de la seguridad, el de la cooperación económica, científica, cultural y ecológica y el de los derechos humanos

¹³⁵ Estas posibilidades de pluralismo intra/inter bloques se acentuó particularmente en el bloque del Este, con la llegada de GORBACHOV a la Secretaría del PCUS en 1985. El "efecto GORBACHOV" se dejó sentir especialmente durante la Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989). Como ejemplo de este pluralismo superador de bloques, se puede citar la proposición húngaro-canadiense para la protección de minorías nacionales en la mencionada Reunión de Continuidad, vid. LUCAS (1990), op. cit., p. 15.

¹³⁶ Vid. BIRNBAUM y PETERS (1990), op. cit., p. 312.

-las famosas canastas OSCE-. De esta forma, la agenda OSCE puede ser calificada de única y múltiple por su diversidad temática. Esta diversidad temática es acompañada, a su vez, por la noción de interdependencia existente entre las mencionadas canastas. Es decir, que cualquier progreso que se produzca en una de ellas, debe ir acompañado de manera más o menos simultánea por avances en las restantes. La interdependencia entre las distintas canastas, tiene importancia táctica pero fundamentalmente importancia sustantiva. Con respecto a la primera, la táctica, no hay que olvidar que los participantes en la OSCE han tenido, en general, intereses a negociar distintos (sintetizados en el binomio seguridad (Este)-derechos humanos (Oeste)) y de ahí que cualquier avance en uno de los campos requiriese, como contrapartida, la obtención de resultados semejantes en el otro, sino no avanzaba ninguno de los dos. Con respecto a la segunda, la importancia sustancial, se refleja en el alcance de los compromisos obtenidos, como son por ejemplo las MFCS o el Mecanismo de la Dimensión Humana. Este *linkage* de las canastas, presente desde el AF¹³⁷ en todos los documentos OSCE, ha creado un espacio de trabajo único -un todo indivisible- dentro del mundo de las relaciones internacionales.

La cooperación, la continuidad y la permanencia del diálogo Este-Oeste

Al ser un proceso de negociaciones multilateral y plural, la OSCE introdujo entre los 35 estados participantes un complejo sistema de interacción (discusiones, regateos, concesiones, etc.) para alcanzar resultados positivos para todos, que actuó mitigando la competición Este-Oeste. La superación de ese estado de confrontación que se daba en las relaciones bipolares (consideradas durante la guerra fría como de un juego de suma cero¹³⁸), solo podía conseguirse mediante la cooperación entre los participantes.

¹³⁷ En el AF los estados "declaran su determinación de respetar y poner en práctica(...) los principios, todos ellos de significación primordial, que rigen sus relaciones mutuas", *CSCE/AF* (1975), Sección 1, parág. 5.

¹³⁸ Es decir en el que el interés de cada estado supone la exclusión de los intereses de cualquier otro.

A pesar de sus particularidades -proceso sin estructuras- el diálogo OSCE no fue algo de carácter transitorio; al contrario, adquirió continuidad y permanencia a través del ejercicio de negociaciones interdependientes y continuadas a partir de la firma del Acta de Helsinki. Dicha continuidad se aseguró a través de las reuniones *ad hoc*. Un hecho a destacar es que a pesar de una serie de acontecimientos¹³⁹ que tuvieron lugar a nivel internacional y que afectaron a las relaciones entre los participantes, la Organización siguió existiendo.

La europeización de las relaciones internacionales en Europa

Durante quince años, la OSCE actuó como factor "ecumenizador" de las relaciones internacionales en Europa beneficiando a todos y cada uno de los grupos de actores que en él participaban. Para el Oeste, el balance del proceso fue altamente positivo puesto que, entre otros efectos, contribuyó a cimentar la cohesión diplomática de los países comunitarios y "legitimó" la presencia de los Estados Unidos, en las áreas en las que no estaba presente en Europa, como la dimensión humana¹⁴⁰.

Para los NNA, la OSCE significó participar, por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial, en el sistema europeo con el mismo derecho y en pie de igualdad con los países de la OTAN o del TV; lo que se tradujo en una democratización de las relaciones internacionales.

Para el Este, los efectos de la OSCE se dejaron sentir desde una doble perspectiva. Por una parte, los acuerdos OSCE tuvieron la categoría de un "cuasi-tratado" de paz que reconocía la situación territorial derivada de la segunda guerra mundial. Por otra, la participación en la Conferencia permitió a los países "satélites" de la URSS actuar con cierta independencia en los asuntos europeos.

¹³⁹ Por ejemplo, la invasión soviética a Afganistán (1979), el golpe militar en Polonia (1981), el problema de los euromisiles (1982-1983).

¹⁴⁰ Vid. GHEBALI (1990), op. cit., p. 538.

Además, la expansión y desarrollo del proceso OSCE, así como los temas tratados (seguridad político-militar, economía y derechos humanos), significaron una mayor participación de los estados europeos a nivel de política intraeuropea, al margen de las superpotencias¹⁴¹.

En este marco de erosión de la lógica bipolar, la OSCE aparecía como la culminación del proceso de "europeización" de la política de seguridad europea, proceso que históricamente se había desarrollado en tres fases. La primera fase correspondía al proyecto de una Europa "europea", es decir una Europa sin la presencia de las superpotencias. Este era el proyecto defendido por DE GAULLE. La segunda fase se basaba en la idea de "europeizar" la cuestión alemana en un marco paneuropeo más comprensivo, que incluyese a las dos superpotencias. Esta fue la idea sostenida por BRANDT. La tercera y última fase, que actuaba como superadora de las dos anteriores, se centraba en el establecimiento de la OSCE como foro multilateral y paneuropeo de diálogo donde se coordinaban todas las partes de ese proceso de "europeización"¹⁴².

Como conclusión, quizá la idea que mejor resume el espíritu del proceso OSCE y su efecto en las relaciones Este-Oeste es la siguiente:

"What is important in the CSCE process is that the participating states have given priority to their common interest over the differences which divide them. The CSCE provisions do not eliminate the sources of differences and controversies but instead create instruments to resolve conflicts through peaceful means through negotiations, political consultation and cooperation."¹⁴³

¹⁴¹ Vid. BIRNBAUM y PETERS (1990), op. cit., p. 313.

¹⁴² Vid. SAETER (1985), op. cit., p. 133.

¹⁴³ W. BRUNS (1989) "Mehr Substanz in den Ost-West-beziehungen, Zur dritten KSZE-Folgekonferenz in Wien", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 39, núm. 12, March 17; citado en LUCAS (1990), op. cit., p. 17, nota 8.

El efecto sectorial del proceso de Helsinki

A través del desarrollo de un programa de trabajo a largo plazo, el "efecto OSCE" se ha dejado sentir, particularmente, en dos¹⁴⁴ ámbitos esenciales de la organización: el de la seguridad a través de la creación de la confianza - las MFCS - y el de los derechos humanos por medio de la creación de la dimensión humana de la OSCE.

Las medidas de confianza a las medidas de confianza y de seguridad

El concepto y posterior desarrollo de "medidas de confianza" (medidas diseñadas a obtener progresos en el reforzamiento de la confianza y con fin de reducir el riesgo de confrontación militar) es cuasi-propio de la OSCE¹⁴⁵. Introducidas con carácter experimental dentro de la OSCE (AF), las MDC-MFCS han resultado en uno de sus productos más acabados y el exponente paradigmático de la seguridad compartida (*common security*)¹⁴⁶ en el marco de las relaciones Este-Oeste.

Las MDC fueron concebidas como elemento superador de la dicotomía existente entre la OSCE y otros foros (MBFR) en la dimensión militar de la seguridad. El documento de clausura de la Reunión de Continuidad de Madrid (1980-1983) añadió a la noción de confianza la de seguridad. Las modalidades prácticas de llevar a cabo estas MFCS fueron discutidas en Estocolmo (1984-1986), en el marco de la Conferencia de Desarme del mismo nombre, dando lugar a la primera

¹⁴⁴ El efecto del proceso OSCE se ha dejado sentir de una forma u otra en todos los ámbitos de la organización. Se ha elegido los dos que se mencionan por ser los más significativos debido a los resultados que se han obtenido.

¹⁴⁵ La práctica de medidas específicas destinadas a generar, acrecentar o mejorar la confianza en las relaciones entre los estados no es nueva, puesto que está presente de alguna forma en muchos de los acuerdos interestatales, inclusive aparece en el ámbito de Naciones Unidas en 1955. No obstante la experiencia en el ámbito de la OSCE es la primera sistematización de dichas medidas.

¹⁴⁶ Sobre el concepto vid. capítulo I. apartado 2.2.c. de esta tesis.

generación de MFCS¹⁴⁷ en Europa.

La originalidad de las MFCS, que no tenían valor *per se* sino por lo que generaban, se reflejaba tanto en el campo de la seguridad como en el de la misma OSCE. Por una parte, las MFCS se ocupaban del ámbito militar y aparecían como medidas "militarmente significativas" y "políticamente vinculantes", siendo el producto del "esfuerzo de los protagonistas políticos y militares para tomar en cuenta, en sus políticas de seguridad la necesidad y las percepciones de sus oponentes"¹⁴⁸, pero a diferencia de otros compromisos OSCE, solo aplicables a una parte del espacio geográfico de la Organización: la Europa del Atlántico a los Urales¹⁴⁹. Por otra, por primera vez se introducía la cuestión del desarme en la agenda de la OSCE (la adopción de las MFCS fue seguida de una negociación sobre el desarme en Europa con motivo de la Reunión de Viena (1986-1989)).

La filosofía política a la que tendían las MFCS, era la *transparencia* en las actividades militares en Europa, como forma de estar "más seguros". Dicha transparencia tenía a su vez un doble objetivo como era la reducción de los riesgos de guerra por error y el establecimiento de flujos de información y contactos entre los estamentos militares de los países OSCE. Desde su inclusión en el AF hasta la

¹⁴⁷ Tanto una sección del AF como los textos del Documento de Estocolmo instituían, esencialmente, dispositivos sobre la notificación previa de actividades militares que respondían a ciertos parámetros técnicos precisos. También se incluía la verificación de las mencionadas actividades militares por medio de la invitación obligatoria a observadores y también por medio de inspecciones. Sobre las MDC-MFCS vid. J. BORAWSKI (1988) *From the Atlantic to the Urals. Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference*, Washington, Pergamon-Brassey's y LYNCH (1986), op. cit.

¹⁴⁸ En M. LUCAS (1992) "The Challenge of Helsinki II" en I. CUTHBERTSON (1992) *Redefining the CSCE. Challenges and Opportunities in the New Europe*, New York, Institute for East-West Studies, p. 260.

¹⁴⁹ Un aspecto importante del funcionamiento de las MFCS es el hecho que la zona de aplicación difiere del área OSCE. Las MFCS estaban limitadas a Europa y cubrían solo parte del territorio de la URSS, 250 millas de sus fronteras occidentales, quedando su parte asiática excluida de la aplicación de las MFCS.

adopción formal de un Código de Conducta Político-Militar (1994)¹⁵⁰, las MFCS desempeñaron ese papel de código de conducta entre los estados participantes en la OSCE. Sin ser legalmente vinculantes, las MFCS se convirtieron en el referente político-militar de la seguridad en Europa.

Las distintas rondas negociadoras de las MFCS¹⁵¹ (la continuidad de las mismas), los compromisos que se alcanzaron en su campo y sobre todo la estrecha cooperación en el marco de la relaciones bipolares para fijar las reglas de la confianza y la seguridad, las convirtieron poco a poco, en el régimen de las MFCS, tal como se analizará más adelante.

Los cambios ocurridos en el mapa europeo, y en especial la desaparición de la URSS, añadieron un cometido más a las MFCS. En las nuevas circunstancias, las MFCS están siendo aplicadas al control de los arsenales heredados de la época de confrontación y fundamentalmente a evitar que dichos arsenales puedan ser utilizados en los conflictos de tipo inter-étnico y los de carácter inter/intra-republicanos. De ahí que se haya modificado la zona de aplicación de las mismas¹⁵², extendiéndose a la totalidad de espacio euro-asiático.

De los derechos humanos a la dimensión humana

La tercera canasta de la OSCE -derechos humanos- constituyó una de las áreas

¹⁵⁰ Con motivo de la Reunión de Revisión de Budapest, se adoptó un *Código de conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad*, vid. *CSCE/Documento de Budapest. Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Capítulo IV.

¹⁵¹ Tras la Conferencia de Estocolmo (1984-1986), las negociaciones MFCS se continúan negociando de acuerdo a lo estipulado en el documento de la Reunión de Continuidad de Viena. De esas rondas nacen las MFCS de 1990 que incluyen un mecanismo sobre actividades militares insólitas, y las MFCS de 1992 y de 1994 que perfeccionan las anteriores.

¹⁵² Después de la desaparición de la URSS era inaceptable para los estados europeos que los estados asiáticos ex-soviéticos quedasen fuera del ámbito de aplicación de las MFCS. De ahí que se les exigiese la aceptación de todos los compromisos OSCE, incluidas las MFCS para ser admitidas en la Conferencia. Esta extensión de la zona de aplicación de las MFCS fue confirmada oficialmente en el Documento de Viena sobre MFCS (1992).

más polémicas de la OSCE, debido a que parte de los estados participantes (países del bloque del Este) consideraba que el tema caía dentro de los "asuntos internos", por lo que su tratamiento podía ser considerado una injerencia en los mismos. A pesar de esta polémica, desde la adopción de los primeros documentos de la OSCE, el tema de los derechos humanos ha estado presente y las disposiciones de los textos se han hecho sentir de manera práctica en casos de carácter humanitario (por ejemplo en la reunión de familias separadas o en los matrimonios entre personas de diferentes países), como también en el caso de los "Grupos de seguimiento de Helsinki"¹⁵³.

Sin embargo, el efecto sectorial de la OSCE en el tema derechos humanos se percibe fundamentalmente a dos niveles, el conceptual y el institucional¹⁵⁴. En el primer caso, el conceptual, los derechos humanos -tema "tabú" en las relaciones Este-Oeste- se convirtieron, gracias a la OSCE, en tema legítimo de diálogo entre los participantes en el proceso y, poco a poco, en tema de cooperación entre ellos. Los documentos adoptados por consenso en el ámbito de la Organización determinaron la humanización de las relaciones internacionales y particularmente "normaron" informalmente el comportamiento de los estados con respecto a los individuos que viven en su territorio o jurisdicción¹⁵⁵. Todo estado que viole o atente contra los derechos de sus ciudadanos representa una amenaza para la seguridad de sus vecinos y en consecuencia no puede beneficiarse de la confianza ni de la cooperación de los demás, lo que automáticamente se traduce en una transgresión de los principios de la OSCE.

¹⁵³ Los "Grupos de seguimiento de los compromisos de Helsinki" son un fenómeno original, aparecido al amparo del AF (Principio VII). Los grupos nacen espontáneamente en la ex-URSS en 1976 y se extienden por todo los países del ex-bloque del Este. Se caracterizan por el seguimiento que realizan de los compromisos adquiridos en el marco OSCE (especialmente cuando son violados, se encargan de denunciarlo). Entre los más conocidos hay que mencionar el de la la "Carta 77" (Checoslovaquia) y el "Grupo público para el seguimiento de la aplicación de los Acuerdos de Helsinki" (ex-URSS). El fenómeno también se desarrolló en el Oeste. La mayoría de los grupos occidentales ha coordinado sus actividades en el seno de los "International Helsinki Federation for Human Rights". Para más información, vid. GHEBALI (1989), op. cit., pp. 94-98.

¹⁵⁴ Vid. GHEBALI (1990), op. cit., p. 539.

¹⁵⁵ Vid. GHEBALI (1990), op. cit., p. 540.

Esta humanización de las relaciones internacionales se reflejó en el espacio OSCE, en la creación de la *dimensión humana*. El concepto de dimensión humana implicaba la imbricación de los dos temas básicos de la Organización en ese ámbito: los derechos humanos tal como aparecían en el Decálogo del AF (Principio VII) y los contactos humanos, que constituían el capítulo del AF denominado "Cooperación humanitaria y otros campos" (la tercera canasta). La dimensión humana hizo su aparición en la OSCE durante la Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989). La política de apertura hacia Europa de GORBACHOV jugó un papel fundamental en su "aparición".

En el segundo caso, el institucional, durante la mencionada Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989) se introdujeron, por primera vez en el marco de las relaciones bipolares, mecanismos más o menos permanentes de supervisión de cumplimiento de los compromisos alcanzados en el tema de los dimensión humana, mecanismos que se profundizaron y perfeccionaron en una serie de etapas, Conferencias sobre la Dimensión Humana de la OSCE de París, Copenhague y Moscú.

2.2. El proceso de Helsinki como marco de conciliación paneuropeo

En 1989, tras la desaparición del muro de Berlín, la CSCE aparecía como el foro más idóneo para debatir las consecuencias políticas e institucionales de los cambios ocurridos en el continente. Siguiendo una conducta tradicional de la política soviética hacia la OSCE (políticas de continuidad), la URSS sugirió la idea de convocar una reunión en el seno de la Conferencia para analizar las transformaciones y el posible papel a desempeñar por la OSCE en la Nueva Europa. Esta idea ganó terreno tanto en Francia como en Alemania, donde veían la OSCE como el marco adecuado para la firma de un tratado de paz que pusiese fin formalmente a la segunda guerra mundial.

Ese tratado de paz, que fue la *Carta de París para una Nueva Europa* requirió

sin embargo, la negociación previa de una serie de cuestiones. Como en tiempos pasados, Estados Unidos volvió a condicionar su participación en una futura reunión. En este caso las cuestiones sobre las que obtener algún tipo de resultado, los prealables, hacían referencia a la incentivación de los mecanismos de democratización en la Europa del Este y a la obtención de un acuerdo sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE). A estas dos demandas estadounidenses, se sumaba otra cuestión de especial relevancia que requería ser tratada: la unificación alemana.

Gran parte de la CP será producto de la convergencia de los procesos de negociación de estas tres cuestiones: democracia, desarme y unificación alemana. De ahí que se los mencione como paso previo al análisis de dicho documento¹⁵⁶. A continuación, se hará referencia a dos de esos procesos, el de desarme -la Europa pacífica- y el de la unificación alemana -la Europa unida- puesto que son los más próximos al proceso OSCE. Al primero, porque significa el acuerdo más ambicioso de desarme en Europa, y que pasará a ser tratado dentro de la OSCE; y al segundo, porque por primera vez se altera el *status quo* territorial en Europa mediante la invocación de los principios del AF. Los procesos de apertura democrática en el Este -la Europa democrática- son recogidos por la OSCE e incorporados en la CP.

a. Una Europa pacífica

La conformación de una Europa pacífica viene dada por la obtención de dos acuerdos sobre cuestiones de seguridad. El primero de ellos es externo a la OSCE. En efecto, interesado en reducir la amenaza militar soviética, Estados Unidos condicionó el proyecto gorbachoviano de creación de una "Casa Común Europea" a la conclusión de un tratado sobre las FACE. Este tratado, que fue firmado durante la reunión de la Cumbre de París de la OSCE (19 de noviembre de 1990) por los

¹⁵⁶ El documento se analiza en el próximo capítulo.

miembros de las alianzas militares, es decir por veintidós estados¹⁵⁷, constituyó el primer acuerdo auténtico de desarme multilateral en Europa¹⁵⁸. Este acuerdo fue complementado por la "Declaración de los Veintidós" (países OTAN-TV), que afirmaba la voluntad de no-agresión entre ellos ofreciéndose mutuamente amistad. Esta declaración que constituyó el "fin militar de la guerra fría" y que los demás países OSCE fueron invitados a suscribir, fue objeto de oposición y de escepticismo por parte de algunos participantes en la Organización. La oposición vino por parte de Francia, que sostenía que una declaración de este tipo debía ser formulada a nivel paneuropeo, entre todos los estados de la OSCE y fuera de las alianzas. El escepticismo provino del lado de los NNA, que no tuvieron interés alguno en tomar parte en una declaración de no-agresión entre bloques de los que no habían formado parte.

El segundo acuerdo mencionado es propio, interno a la OSCE y tiene que ver con las MFCS. En forma paralela a las conversaciones que darían lugar al tratado FACE, tenían lugar en Viena nuevas negociaciones -las de tercera generación- de las MFCS. Esta MFCS perfeccionaban y completaban las anteriores, suponiendo un avance importante en la seguridad militar de la Nueva Europa.

De esta forma, los acuerdos alcanzados sobre desarme, la declaración de relaciones amistosas entre las alianzas militares y un nuevo régimen de MFCS constituían el sustrato de la Europa pacífica a finales de 1990.

¹⁵⁷ Estas negociaciones comenzaron con veintitrés estados, siendo concluidas por veintidós, debido a la unificación alemana, producida el día 3 de octubre de 1990.

¹⁵⁸ El Tratado FACE que tenía como objetivo fundamental la eliminación de toda posibilidad de ataque por sorpresa o de manera ofensiva, implicaba la desaparición del 5% de las fuerzas de la OTAN y el 40% de las del antiguo TV, en el ámbito de los equipos más ofensivos (tanques, vehículos blindados de combate, artillería, aviones de combate, helicópteros, etc.). Para más detalles sobre el tema vid. A. DUMOULIN y E. REMACLE, E. (1991) "Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe", *Dossier Notes et Documents GRIP*, núm. 154-155, février-mars; V.Y. GHEBALI (1991) "Le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe", *Revue générale de droit international public*, tome 95, núm. 4, octobre-décembre, pp. 833-896; y SIPRI (1992) "Post-Cold War Security in and for Europe", *Fact Sheet*, December, pp. 5-21. En el ámbito español el tema ha sido tratado, entre otros, en *Anuario del CIP 1990-1991* (1991), "Los aspectos esenciales del Tratado CFE y el acuerdo sobre medidas de confianza en Europa", Madrid, CIP, pp. 77-89; y R. GRASA (1992) "¿Fin del arms control? Balance de las negociaciones de limitación de armamentos y desarme", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 355-363.

b. Una Europa unida

El problema alemán, había constituido una de las cuestiones claves dentro del proceso de Helsinki. La reunificación de los dos estados alemanes, si bien no se llevó a cabo en el seno de la OSCE¹⁵⁹, estuvo indirecta pero esencialmente vinculada a ella. Dos son los elementos indicativos de dicho ligamen.

En primer lugar, se modificaban las fronteras heredadas de la segunda guerra mundial. Se alteraba el *status quo* territorial que había sido el objetivo fundamental de la política exterior soviética en el continente. No obstante, y he aquí lo significativo, la modificación de las fronteras se hacía en función de los principios presentes en el AF. Frente a los principios que hacían referencia a la *inviolabilidad de las fronteras* (principio III), y a la *integridad territorial de los estados* (principio IV), se invocaba el que permitía la modificación de las fronteras "de conformidad al derecho internacional, por medios pacíficos y por acuerdo" (principio I). De esta forma, la OSCE volvía a evidenciar la pertinencia de los compromisos alcanzados dentro de su seno (que no vinculaban jurídicamente) y también su flexibilidad como marco político que permitía llevar a cabo la unificación.

En segundo lugar, con el fin de la división del continente se iniciaba un "redescubrimiento" de la Europa Central y Oriental (historia e identidad comunes separadas por dos guerras) y desde Alemania, en pleno proceso de unificación, la OSCE era vista como el foro más idóneo para llevar a cabo esa aproximación o reconciliación paneuropea¹⁶⁰. El proceso de Helsinki aparecía como el espacio adecuado para el retorno a Europa, de la "otra" Europa, como se verá en el próximo capítulo.

¹⁵⁹ Las negociaciones sobre la unificación alemana se llevaron a cabo dentro del contexto "2+4" (los dos estados alemanes, más las cuatro potencias aliadas ocupantes: Estados Unidos, Francia, Reino Unido y URSS), asistiendo como invitada Polonia, el estado más "afectado" por la cuestión de las fronteras alemanas. El 12 de setiembre de 1990 se firmaba en Moscú el acuerdo que ponía fin a esas negociaciones.

¹⁶⁰ En este sentido se pronunciaba el canciller KOHL, en noviembre de 1989, en su famoso "Plan de diez puntos" sobre el futuro de las dos Alemanias en Europa.

Capítulo V. La OSCE: De proceso diplomático a organización paneuropea (1990-1998)

The old is dying and the new cannot be born; in this interregnum there arises a great diversity of morbid symptoms

Antonio Gramsci¹

En los años noventa la OSCE entraba en una nueva etapa de su existencia. Si desde sus orígenes, la Organización había actuado en tanto que instrumento de la distensión así como de foro de diálogo entre el Este y el Oeste; después de los acontecimientos de 1989 la OSCE se enfrentaba a un futuro incierto. Mientras que algunos líderes políticos y especialistas en temas internacionales consideraban que la OSCE podía convertirse en un elemento central de la Nueva Europa, como estructura de un futuro sistema de seguridad colectiva². Otros argumentaban que la *raison d'être* de la OSCE había desaparecido con el fin de la división del continente, reduciendo a la mínima expresión su posible papel en la Europa de la post-guerra fría³.

La Reunión de París de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países participantes en la Organización, en noviembre de 1990, fue el punto de partida en el proceso de clarificación de la confusa situación de la OSCE. En la *Carta de París*

¹ Citado por K. BOOTH, K. (1991a) *New Thinking about Strategy and International Security*, London, Harper Collins, p. 1.

² En este sentido se pueden mencionar los proyectos de "Casa Común Europea" de GORBACHOV; el de "Confederación Europea" de MITTERRAND y el de "Organización de Estados Europeos" de HAVEL. En ellos, la OSCE ocupa un lugar central, vid. BARBÉ, E. y GRASA, R. (1992) *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Barcelona, Fundació Bofill, pp. 17-50.

³ La posibilidad de una OSCE relevante en materia de seguridad dentro del nuevo mapa europeo, en detrimento de la OTAN, es vista con reticencia por Estados Unidos.

para una Nueva Europa los Estados participantes expresaron su voluntad de que la Organización continuase, dotándola de una base institucional permanente. Sin embargo, el carácter restrictivo de los mandatos atribuidos a las nuevas instituciones creadas indicaba que el papel a desempeñar por la OSCE en Europa, sería extremadamente limitado. La guerra en Yugoslavia, el problema de los nacionalismos en la Europa Central y Oriental y la desaparición de la Unión Soviética actuarían como catalizadores acelerando la reaparición de la OSCE en el escenario político europeo. La OSCE fue "redescubierta" como instrumento que podía contribuir a la estabilidad de Europa. Este cambio se tradujo en una serie de importantes decisiones que se adoptaron en el seno de la Organización con motivo de la Reunión de Continuidad de Helsinki, en julio de 1992: se reforzaron los mecanismos políticos, se fortalecieron las instituciones existentes y se crearon otras nuevas, para hacer frente a los *Desafíos del Cambio*. El proceso de transformación de la CSCE había iniciado su camino sin retorno.

El objetivo del presente capítulo es analizar el proceso de institucionalización de la OSCE, es decir la metamorfosis de conferencia en organización. Dicho proceso constituye el problema central en la adaptación y el papel a desempeñar por la Organización en la nueva situación europea.

El estudio de esta transformación de la OSCE se ha vertebrado en torno a dos grandes preguntas. La primera pregunta -¿qué tipo de estructura institucional dar a la CSCE?- permitirá analizar los modelos de institucionalización propuestos; que, a su vez, sirven también como indicadores de los "intereses" que hay detrás de cada uno de ellos.

La segunda pregunta -¿cómo se transforma?- posibilitará examinar el proceso de desarrollo -metamorfosis- de la Organización, haciendo referencia a los factores que influyen en la transformación y en el entramado institucional que va adoptando la OSCE.

1. Opciones para una institucionalización

La discusión sobre el papel a desempeñar por la OSCE en el nuevo orden político europeo de 1989-1990 se asemejaba, para ciertos analistas de la política internacional, a la vivida a fin de los años sesenta y comienzos de los setenta⁴. En aquel entonces, en el contexto de la distensión, los intereses del Este y el Oeste convergieron en la idea de la convocatoria de un foro que tratase los problemas de la seguridad en Europa. En esta búsqueda de un *modus vivendi* más aceptable entre el Este y el Oeste, surgieron varios proyectos para la "construcción" de instituciones. Esos proyectos -esas viejas ideas, siguiendo una lógica de "vuelta a los clásicos"⁵- fueron desempolvados con motivo de los cambios ocurridos en el escenario europeo en 1989. De ellos, se han escogido los más significativos es decir, los que se pueden considerar como antecedentes y que, de un modo u otro, han aportado algún elemento organizativo de carácter estable, ya sean mecanismos de consultas ya sean instituciones, y que están presentes de alguna manera en la OSCE actual. Además, revelan, como bien afirma ACIMOVIC, diversas aproximaciones a la cuestión de la seguridad en Europa⁶.

1.1. Los viejos modelos de institucionalización

En los años sesenta y setenta, la idea de crear instituciones permanentes que trataran problemas vinculados a la seguridad en Europa en el contexto de las relaciones Este-Oeste produjo un fecundo debate sobre los modelos y funciones que éstas debían desempeñar. Los diseños a adoptar para una posible conferencia vinieron

⁴ Vid. S. LEHNE (1991a) *The CSCE in the 1990s. Common European House or Potemkin Village?*, Vienna, Institute for International Affairs, p. 10.

⁵ Durante la década de los ochenta, y producidos los cambios de 1989, se observa, tanto a nivel de la teoría como de la práctica en la relaciones internacionales una vuelta a los clásicos como vía de explicar los cambios ocurridos en el sistema internacional y su posible evolución, vid. BOOTH (1991a), op. cit.

⁶ ACIMOVIC (1981) *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff-Noordhoff, p. 69.

más del ámbito de la comunidad científica (expertos e investigadores) que del campo de la política⁷. Este hecho constituye un rasgo diferenciador con respecto a la situación que se produjo tras la caída del muro de Berlín, en donde los modelos fueron más de creación de los políticos que de los científicos.

Siguiendo las ideas estudiadas por ACIMOVIC⁸, la sistematización propuesta por SIZOO y JURGEENS⁹ y los proyectos mencionados por LEHNE¹⁰ se pueden distinguir tres aproximaciones o modelos institucionales que entonces se sugirieron y que son antecesores de los que se formularon con posterioridad¹¹.

En el primero de ellos, las negociaciones sobre la seguridad en el contexto Este-Oeste, debían ser llevadas a cabo por una organización basada en las alianzas militares existentes: la OTAN y el TV; de ahí que se denomine **modelo de las alianzas** (the alliance-based approach). En el segundo, se proponía que el entramado institucional que se estableciera estuviese en estrecha relación, tanto en la organización como en los procedimientos, con el sistema de Naciones Unidas, es el que se llamará **modelo vinculado a Naciones Unidas** (the UN-linked approach). Mientras que el tercero sugería una estructura semejante al segundo pero sin ningún tipo de ligazón con Naciones Unidas, sería el **modelo independiente** (the independent

⁷ Para una mayor comprensión y profundización de este tema vid. M. PALMER (1971) *The Prospects for a European Security Conference*, London, Catham House-PEP y N. ROPERS y P. SCHLOTTER (1986) *Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE Prozess*, Frankfurt, Hessische Stiftung Friedens-und-Konfliktforschung.

⁸ ACIMOVIC (1981), op. cit., pp. 63-67.

⁹ SIZOO, J. y JURGEENS, R. (1984) *CSCE Decision-Making: The Madrid Experience*, The Hague/Boston/Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, p. 33.

¹⁰ LEHNE (1991a), op. cit., p. 11.

¹¹ Los modelos y proyectos que se han seleccionado no fueron los únicos. El gobierno británico sugirió, en 1970, el establecimiento de una "Comisión Permanente Este-Oeste. De la misma época, fue la propuesta de "salon ouvert" (encuentro de embajadores de los países interesados en una capital neutral) del gobierno belga. También el gobierno austríaco formuló un proyecto, basado en el modelo belga, pero con encuentros formales de diplomáticos de los países interesados en el tema de la seguridad, vid. PALMER (1971), op. cit., pp. 46-47.

approach).

a. El modelo de las alianzas

En un artículo aparecido en 1968, BRZEZINSKI sugirió que la creación de una serie de instituciones que aborasen cuestiones económicas, culturales, políticas y de seguridad entre el Este y el Oeste, permitiría la reconciliación y el afianzamiento de las relaciones entre ambos bloques¹². Sus propuestas hacían referencia al establecimiento de dos tipos de asambleas, una de **carácter económico** y la otra de **carácter político**. La primera permitiría, contando con el asesoramiento de otras organizaciones económicas, la cooperación multilateral entre los países de economía de mercado y los de economía estatalizada¹³. La segunda tendría por objetivo la instauración progresiva de discusiones directas y continuas entre los países pertenecientes a la OTAN y al TV¹⁴. Finalmente, formulaba la posibilidad de crear una **Comisión Europea de Seguridad**, basada en ambas alianzas militares, cuyo fin sería supervisar el movimiento de fuerzas en Europa Central como elemento generador de confianza entre ambas parte. En un trabajo posterior, BRZEZINSKI volvía a repetir la sugerencia de establecer algún tipo de institución que vinculase a los países de la Alianza y del Pacto¹⁵. Esta vez iba un poco más lejos en sus planteamientos. Así a su idea de instituir una comisión conjunta OTAN-TV sobre seguridad añadía la creación de una estructura consultiva permanente entre el Este y

¹² Vid. Z. BRZEZINSKI (1968) "The framework of East-West Reconciliation", *Foreign Affairs*, vol. 46, núm. 2, January, pp. 256-275.

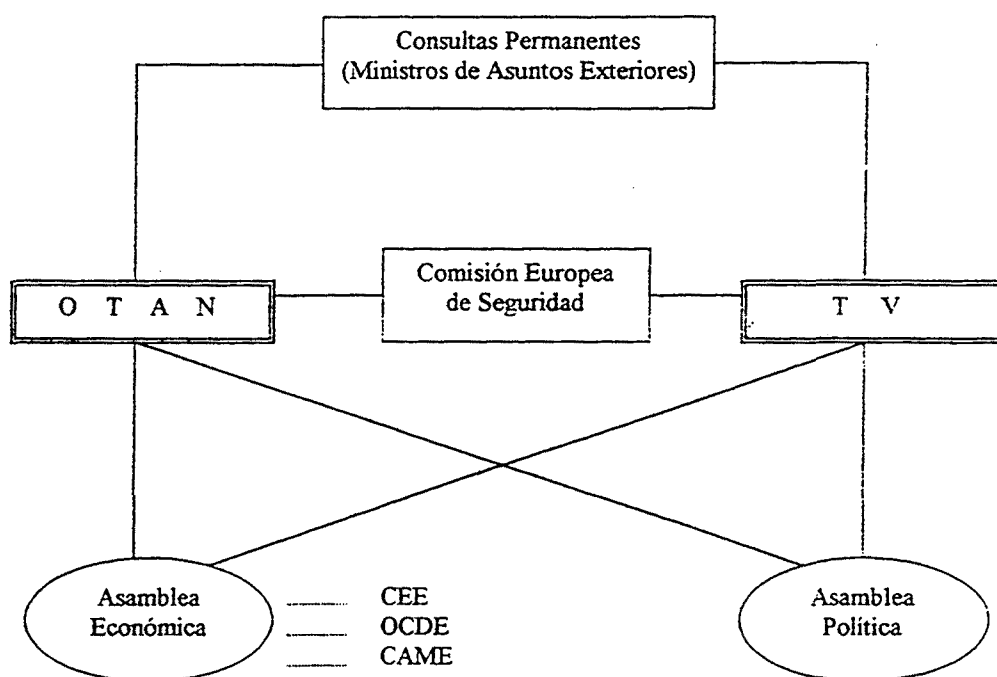
¹³ BRZEZINSKI, proponía la participación de la Comunidad Económica Europea (CEE), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Consejo de Cooperación y de Ayuda Mútua (CAME) en dicha asamblea económica.

¹⁴ El autor sugería que los primeros encuentros, de cara a la creación de una asamblea de tipo político, fuesen de carácter informal. Inclusive proponía, que con el tiempo y una vez los estados comunistas se hubiesen "familiarizado" con este tipo de diálogo se podrían integrar en el Consejo de Europa, transformándose esta institución en la asamblea en cuestión.

¹⁵ Vid. Z. BRZEZINSKI (1970) "American and Europe", *Foreign Affairs*, vol. 49, núm. 1, October, pp. 11-30.

el Oeste, a nivel de asuntos exteriores (vid. figura 1.).

Figura 1. El modelo de las alianzas



Este modelo aporta dos ideas a recordar. Por un lado, la creación de asambleas en el ámbito de la cooperación en materia política y económica, que cumplirían el papel de "espacios pedagógicos" para los estados socialistas. Por otro, el establecimiento de mecanismos de consultas políticas al más alto nivel, que funcionarían como medio de prevención de posibles conflictos.

b. El modelo vinculado a Naciones Unidas

En esta búsqueda de posibles diseños institucionales para la seguridad europea, surgieron modelos alternativos a aquéllos basados estrictamente en la lógica de las alianzas militares. Dichos modelos fueron propuestos tanto desde el campo de los estados socialistas como del lado de los países occidentales.

El bloque del Este había lanzado de numerosas propuestas de creación de un sistema de seguridad colectiva para Europa, que trascendiese la relación de bloques e inclusive que los hiciese desaparecer¹⁶. Entre esas contribuciones destacó la sugerida por, el analista político soviético BEGLOV, que abordaba la cuestión de un sistema de seguridad, planteando instituciones concretas e incorporando un marco jurídico¹⁷. Para este autor, que sugería la creación de una **agencia para la seguridad y la cooperación**, cualquier acuerdo sobre seguridad en Europa debía incluir un **mecanismo efectivo para la solución pacífica de controversias**. Asimismo, proponía que el sistema de seguridad colectiva que se estableciese para Europa estuviese vinculado a Naciones Unidas. La Carta de esta organización (artículos 33 y 37 del capítulo VI y artículos 52, 53 y 54 del capítulo VII) ofrecía un marco legal de medidas destinadas a la prevención y eliminación de amenazas contra la paz.

Entre las propuestas formuladas por los analistas occidentales para crear algún

¹⁶ Las iniciativas y proyectos en este sentido se han mencionado en el capítulo anterior. Sin embargo, es interesante destacar un comunicado de 1970, en el que el TV proponía la instauración de un organismo que se ocupase tanto de la seguridad como de la cooperación en Europa. Dicho organismo podía llegar a formar parte, en un futuro no lejano, de un sistema de seguridad colectiva en Europa. En tal sistema de seguridad se refundiría el TV, una vez alcanzado un Tratado general. El Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mútua (Tratado de Varsovia) del 14 de mayo de 1955, establecía en el artículo 11, párrafo segundo lo siguiente: "Caso de crearse en Europa un sistema de seguridad colectiva y de que se concluya con este objeto un Tratado general europeo sobre seguridad colectiva, a lo que tenderán invariablemente los esfuerzos de las Partes Contratantes, el presente Tratado perderá su fuerza desde el día de entrada en vigor del Tratado general europeo"; vid. R. MESA GARRIDO. (1982) *La sociedad Internacional Contemporánea, II. Documentos básicos*, Madrid, Taurus, p. 10.

¹⁷ Vid. S.I. BEGLOV (1971) "European Security System: Content and Ways of Ensuring It", *International Affairs* (Moscow), November, pp. 64-88.

tipo de estructura institucional, que trascendiese la dicotomía OTAN-TV, sobresalió el modelo de una **conferencia europea permanente** expuesto por ALTING VON GEUSAU en 1971. Dicho modelo se sustentaba en dos principios. Por un lado, la creación de una estructura lo suficientemente amplia y capaz de coordinar negociaciones en los ámbitos más relevantes, como también flexible para incluir a todos los estados concernidos. Por otro, la vinculación de dicha estructura con Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas. Además, y en relación a ese ligamen con Naciones Unidas, ALTING VON GEUSAU proponía que la estructura mencionada se convirtiese en un "acuerdo regional", en el sentido del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas¹⁸.

El núcleo central de este modelo lo ocupaba una **conferencia regional europea** integrada por los países miembros de la OTAN y del TV, junto con cuatro neutrales (Austria, Finlandia, Suecia y Suiza) y uno no alineado (Yugoslavia). Esta conferencia se reuniría una vez cada dos o tres años y funcionaría por medio de comisiones que se encargarían de distintos temas. Dichas comisiones serían: una comisión europea de control de armamentos (European Arms-Control Commission)¹⁹; una comisión europea de gestión de crisis (Crisis-Management) y arreglo pacífico de controversias (European Crisis-Management and Peaceful Settlement of Disputes Commission)²⁰; una comisión europea sobre cuestiones

¹⁸ Vid. F. ALTING VON GEUSAU (1972) *Statement in Conference on European Security, Hearings before the Subcommittee on Europe of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-Second Congress, Second Session, Washington D.C., US Government Printing Office*, p. 183. Vid. también, F. ALTING VON GEUSAU (ed.) (1971) *NATO and Security in the Seventies*, Leyden, A.W. Sijthoff, pp.103 y ss.

¹⁹ Esta comisión estaría integrada por catorce miembros: seis de la OTAN, seis del TV, un neutral (Suecia) y un no-alineado (Yugoslavia) y vinculada a la existente Conferencia del Comité de Desarme y a la Agencia de Control de Armamento que debería crearse. La Agencia se encargaría de supervisar acuerdos y tendría relación con la Agencia Internacional de la Energía Atómica, vid. SIZOO y JURRJENS (1984), op. cit., p. 38.

²⁰ Comisión que estaría constituida por diez miembros, cuatro de OTAN, cuatro del TV y los mismos NNA: Suecia y Yugoslavia. Sus funciones comprenderían los buenos oficios, mediación y conciliación entre partes en conflicto. Existirían tres subcomités para el Norte, Centro y Sur de Europa, *ibid.*

relacionadas con Alemania (European Commission on the German Questions); y una comisión económica para Europa con la RDA como miembro adicional.

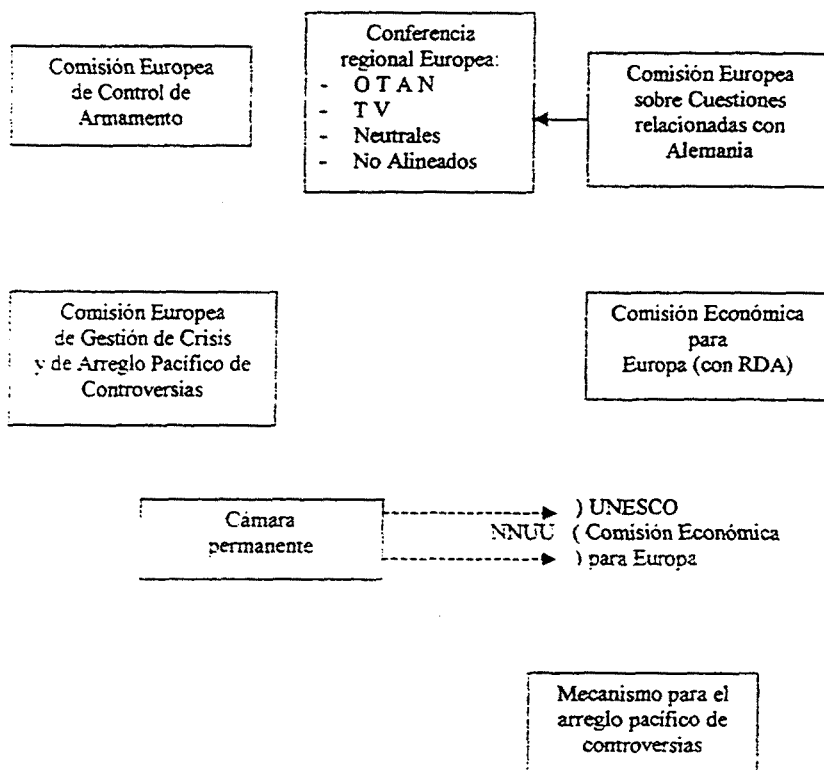
Finalmente, se crearía un órgano permanente, una cámara encargada de las cuestiones industriales, técnicas y culturales, vinculada a la UNESCO y a la Comisión Económica para Europa.

Otro autor que formuló un modelo de organización sobre la seguridad y la cooperación en Europa, similar al anterior y vinculado al sistema onusiano, fue el noruego GALTUNG. GALTUNG, en una de sus siete tesis sobre una Conferencia de Seguridad Europea, sostiene que "cualquier sistema de seguridad en Europa debe estar vinculado a Naciones Naciones"²¹, en particular a sus organizaciones especializadas y al Consejo de Seguridad (de acuerdo a los artículos 52 y 53 de la Carta).

Estos modelos de una organización de seguridad vinculada a Naciones Unidas (vid. figura 2), propuestos tanto por el Este como por el Oeste, aportaron tres nociones o elementos que debían concurrir en la conformación de tal organización. En primer lugar, la existencia de un mecanismo de arreglo pacífico de controversias inserto en un marco de carácter jurídico. En segundo lugar, la necesidad de una estructura flexible y abarcadora, tanto a nivel temático como de participación. Por último, la colaboración con Naciones Unidas, ya sea con alguna de sus instituciones especializadas o como acuerdo regional en el sentido estipulado en el capítulo VIII de la Carta. Elementos que, hay que destacar, estarán presentes en la "nueva" OSCE.

²¹ Vid. J. GALTUNG (1970) "Seven theses on the European Security Conference", *Bulletin of Peace Proposals*, núm. 1, p. 77.

Figura 2. El modelo vinculado a Naciones Unidas



c. El modelo independiente

El modelo más acabado de una conferencia europea de seguridad, independiente de las alianzas militares y sin ningún vínculo con Naciones Unidas, fue sugerido por PALMER en 1971²². Este autor, uno de los teóricos que diseñó en

²² Vid. PALMER (1971), op. cit., pp. 56-63.

1990 posibles modelos o sistemas institucionales para la Nueva Europa²³, sugirió en los años setenta la creación de una Comisión Europea de Seguridad (en un marco Este-Oeste) que se encargase de las cuestiones de seguridad. Dicha Comisión, proponía PALMER, sería regida por un **Consejo de Ministros** de los estados participantes (se reuniría una o dos veces al año y de forma rotativa en cada país), asistido por un **Consejo de representantes permanentes**. Se mencionaba la existencia de un **Secretario General** que, asistido por un **secretariado administrativo**, se encargaría de coordinar las tareas de la Comisión²⁴. El modelo independiente, planteaba la posibilidad de establecer instituciones (órganos) dentro de esta Comisión de seguridad. Así, se mencionaba el establecimiento de una **Asamblea Parlamentaria** y de una **Agencia para el control de armamentos**²⁵. Así pues, el modelo diseñado por PALMER aparecía como el más elaborado con respecto a los otros, puesto que no dejaba ningún aspecto sin considerar, era superador de la lógica de bloques y sobre todo -dada su independencia- "alejaba" ciertos peligros²⁶, dejando las cuestiones de seguridad en un marco estrictamente paneuropeo (vid. figura 3).

Este proyecto de creación e institucionalización de un foro que tratase las cuestiones de seguridad y de cooperación en Europa, considerado en su momento demasiado "ambicioso" por algunos teóricos de las relaciones internacionales²⁷, se convertiría en la década de los noventa, en fuente de inspiración para institucionalizar

²³ En 1990, PALMER elaboró ocho posibles modelos de un sistema de seguridad paneuropeo, vid. E. REMACLE. (1991) "Esquisse pour un nouveau paysage européen", *UNIDIR, Travaux de Recherche*, núm. 8, pp. 91-99.

²⁴ PALMER sugería que la Comisión delegase en una serie de comités de expertos gubernamentales las distintas cuestiones temáticas. Así mencionaba la creación de comités que versasen sobre: a) cuestiones de seguridad europea; b) contactos económicos, c) problemas medioambientales d) cooperación científica y tecnología y e) contactos culturales, vid. PALMER (1971), op. cit., pp. 59-60.

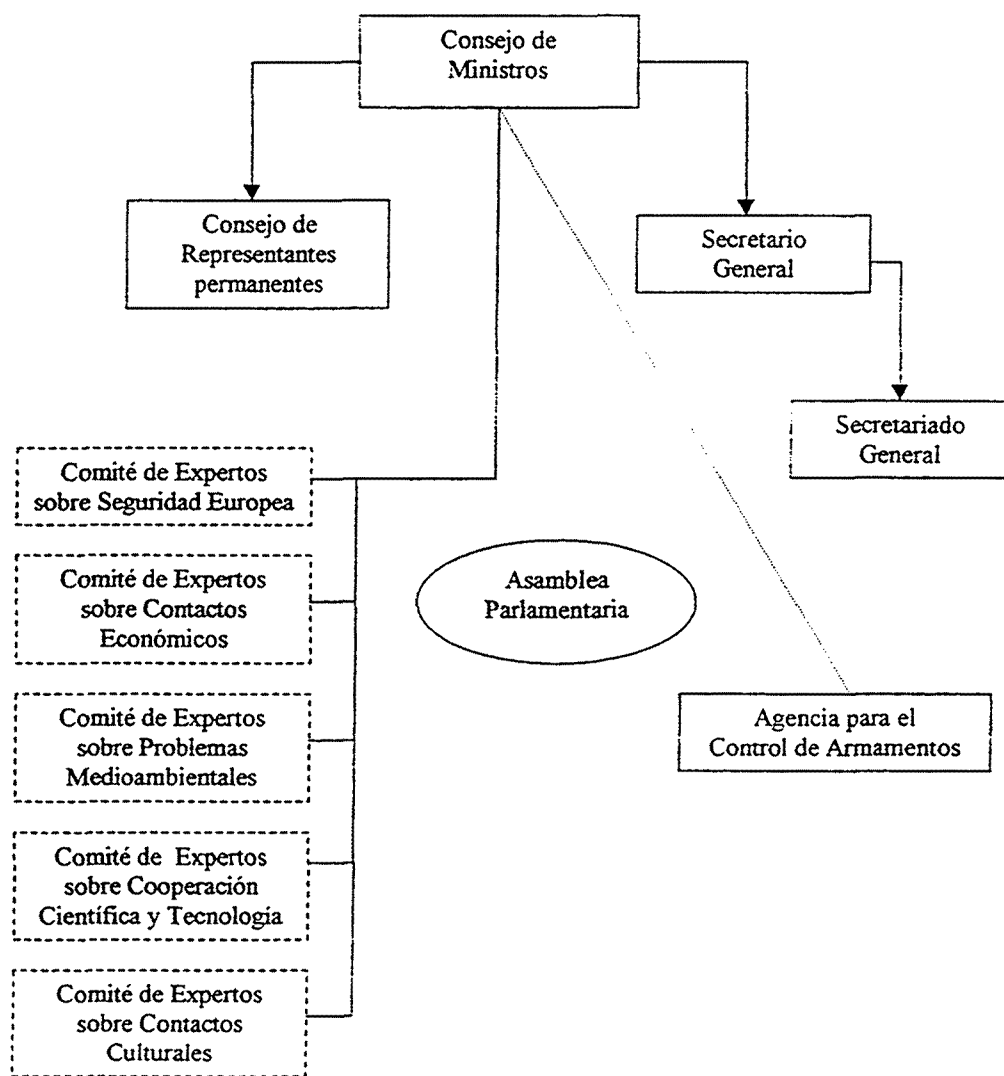
²⁵ Con respecto al órgano parlamentario, se sugería utilizar los modelos de las Asambleas del Consejo de Europa y de la Unión Europea Occidental, *ibid*, p. 59.

²⁶ Los modelos vinculados a Naciones Unidas, donde aparecía concernido el Consejo de Seguridad, corrían el peligro de caer en cierta inoperancia, dada la lógica de funcionamiento seguida por dicha institución durante la época de guerra fría.

²⁷ Es el caso de SIZOO y JURGEENS (1984), op. cit., p. 41.

la OSCE.

Figura 3. El modelo independiente



Sea a través de las alianzas militares, por medio de Naciones Unidas o de forma independiente, en todas estos proyectos y modelos que se sugirieron, aparecía un común denominador: la idea de que la confrontación Este-Oeste debía ser superada o al menos mitigada, por la cooperación en el seno de instituciones europeas de

carácter permanente.

1.2. El tema de la institucionalización en el proceso de Helsinki

La etapa que va desde la formulación de los modelos teóricos de institucionalización descritos (finales de los sesenta, principios de los setenta), hasta el comienzo del proceso formal de dicha institucionalización, (noviembre de 1990), puede ser calificada como de *impasse* en el tema. No obstante, dentro de esta fase de proceso propiamente dicho, o "antigua" OSCE, surgieron algunas ideas respecto al tema de crear algún tipo de estructura de carácter permanente.

a. El tema de la institucionalización durante las negociaciones (1972-1975)

La mayoría de propuestas que conllevaban la idea de crear instituciones en la OSCE desaparecieron durante las negociaciones que condujeron a la firma del Acta Final. Considerando el tema desde los intereses de los tres grupos tradicionales de actores dentro del proceso OSCE, se observa que el mismo queda postergado por distintas razones. Por parte del bloque del Este, y en el caso específico de la URSS, el hecho de que los problemas de peso de la seguridad militar se trataran en un foro exterior a la OSCE (las negociaciones MBFR) y que el Acta incluyese elementos sustantivos en ámbito de los derechos humanos, se tradujo en una pérdida del interés por institucionalizar la Conferencia²⁸. Si bien, y confirmando una vez más la característica de diálogo superador de la lógica de bloques del proceso de Helsinki, Rumanía se mostró partidaria de crear algún tipo de órgano, que asegurase la continuidad de la Conferencia²⁹.

²⁸ El entusiasmo inicial de Moscú por la Conferencia, se vio mermado por la posibilidad de creación de algún órgano permanente, que actuase como "control" en el cumplimiento de los compromisos de la OSCE. En este sentido, la propuesta checa de creación de un comité consultivo permanente (1973) también quedó postergada.

²⁹ Rumanía destacó dentro del grupo de los países miembros del TV al proponer la creación de una organización de seguridad y cooperación, cuyo órgano principal fuese una asamblea general de estados miembros. Sobre la continuidad de la Conferencia, vid. V.Y. GHEBALI (1989) *La Diplomatie de la*

Del lado occidental, algunos países de la OTAN se mostraron en desacuerdo con la posibilidad de la continuidad de la OSCE (creación de órganos permanentes). La razón de este rechazo se fundamentaba en el temor por parte de los estados de la Alianza a otorgar a la URSS un *droit de regard* sobre los asuntos de Europa occidental. Como se puede observar, solamente al final de las negociaciones, y en vistas del valor que podía adquirir la conferencia como campo de evaluación de los compromisos adquiridos en el ámbito de los derechos humanos, se aceptó la continuidad de la Conferencia a través de la reuniones *ad hoc* del mismo nombre³⁰.

Por parte de los estados NNA, la idea de establecer estructuras permanentes en el seno de la OSCE, siempre estuvo presente³¹. Es más, el compromiso de convocar reuniones de continuidad dentro del proceso OSCE, fue mérito en gran parte de este grupo.

b. El tema de la institucionalización en las Reuniones de Continuidad (1975-1989)

El tema de la institucionalización de la Conferencia permaneció aletargado durante el desarrollo posterior del proceso OSCE. En las Reuniones de Continuidad de Belgrado, Madrid y Viena la probabilidad de creación de alguna estructura permanente dentro de la OSCE fue extremadamente modesta, por no decir nula.

La atmósfera de tensión en que se desarrolló el encuentro de Belgrado (1977-

détente: La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1989), Bruxelles, Bruylant, pp. 18-21.

³⁰ En este sentido, hay que recalcar, una vez más, que el tema de los derechos humanos se incorporó a la agenda de la OSCE como exigencia de los europeos del Oeste. Estados Unidos mostró interés en el tema *después* de Helsinki, vid. A. BLOED (1993) *Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, p. 47.

³¹ La posibilidad de cierta institucionalización fue considerada por este grupo de países como una medida que garantizaría la permanencia de su participación, a nivel igualitario, en los asuntos y cuestiones europeas de seguridad. Por ejemplo, en 1973, España defendió la propuesta finlandesa de constitución de un comité permanente encargado de aplicar el contenido del AF, vid. J. FUENTES (1989) *El Círculo de Helsinki*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 61.

1978) obstaculizó cualquier discusión sobre el tema. Es más, durante la primera mitad de los años ochenta, el problema se centró en asegurar la continuidad misma de la Conferencia. En el transcurso de la reunión de Madrid (1980-1983), tanto Estados Unidos como la URSS consideraron la posibilidad de interrumpir las conversaciones, dando así por finalizado el proceso de Helsinki "al haber agotado ya sus posibilidades de supervivencia"³². Si el proceso logró "sobrevivir" fue merced a la acción y a los esfuerzos de gran parte de los estados europeos³³.

Un punto de inflexión en el tema se observó en la segunda mitad de los ochenta. En este período se asistió al resurgimiento (*revival*) de cierto interés en institucionalizar el proceso OSCE. Pero las discusiones, en ese sentido, se concentraron más que en el aspecto global de la OSCE en determinados aspectos sectoriales: el de la seguridad y el de los derechos humanos. Es decir, en los ámbitos más significativos de la Organización.

Con motivo de las negociaciones sobre las MFCS llevadas a cabo en Estocolmo (1984-1986), los países NNA sugirieron la creación de algún órgano o mecanismo de carácter consultivo y permanente que se encargase de vigilar la aplicación de dichas MFCS³⁴. Dicha posibilidad fue rechazada de plano por los países miembros de la OTAN. Éstos, como en épocas anteriores, seguían considerando que cualquier estructura estable dentro de la OSCE implicaba conceder

³² FUENTES (1989), op. cit., p. 146.

³³ En este sentido es importante apuntar el papel llevado a cabo por el gobierno español y por el grupo de los países de los NNA. En el primer caso, es la gestión personal de GONZÁLEZ la que logra un compromiso entre el Este y el Oeste y la obtención de un texto que desarrolla las ideas del AF, vid. FUENTES, J. (1983) "La Reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa", *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, núm. 4, p. 742. En el segundo, la actuación de los NNA en la Reunión de Madrid es calificada como su período más "heroico", ya que cuando las conversaciones se habían prácticamente roto, ellos continuaron reunidos a nivel de ministros de asuntos exteriores, vid. S. LEHNE (1991b) *The Vienna Meeting of the Conference and Cooperation in Europe, 1986-1988. A Turning Point in East West Relations*, Boulder/San Francisco/Oxford, Westview Press, p. 51.

³⁴ Vid. GHEBALI (1989), op. cit., p. 176.

cierta influencia a los soviéticos en las cuestiones de la seguridad occidental³⁵. Sin embargo, la puesta en práctica de lo acordado en el Documento de Estocolmo (por ejemplo el intercambio de información de carácter militar, la invitación obligatoria a observar maniobras militares o la posibilidad de inspecciones *in situ*), adquirió la categoría de verdadero **código de conducta** en la relación entre los estados. Dicho código devino, con el tiempo y tras varias generaciones de MFCS³⁶, en lo que algunos autores han denominado un régimen internacional de prevención y gestión de crisis, es decir un régimen de seguridad³⁷. De ahí que, en consecuencia, se pueda hablar de cierto grado de "institucionalización" en el sentido de permanencia en el proceso OSCE, como sugiere LEHNE. El autor considera que con el régimen de MFCS se da por primera vez el carácter de fijo o estable a algo relacionado con la OSCE, aunque sea en el sentido amplio del término institucionalizar; es decir, en establecer o fundar alguna cosa³⁸.

La Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989) supuso en el campo de la dimensión humana un proceso similar o equivalente al experimentado por las MFCS en el ámbito de la seguridad. Dadas sus características, el proceso de Helsinki no ofrecía un marco estable de debate en los períodos comprendidos entre las Reuniones de Continuidad. Es decir que, en esos intervalos, se carecía de mecanismos que hiciesen posible la evaluación tanto de la puesta en práctica, como de la violación de los compromisos alcanzados especialmente en el campo de los derechos humanos. En vista de esta situación, varios países occidentales -Suiza, Austria y los de la CE- propusieron la creación de algún procedimiento que permitiese solventar esta

³⁵ Vid. BORAWSKI (1988) *From the Atlantic to the Urals. Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference*, Washington, Pergamon-Brassey's, pp. 129-131.

³⁶ Las diferentes generaciones de MFCS son las de 1986, 1990, 1992 y 1994.

³⁷ M. LUCAS (1990) "The Conference on Security and Cooperation in Europe and the Post-Cold War Era", *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik* (IFSH), núm. 48, 114.

³⁸ LEHNE (1991a), op. cit., p. 13.

carencia³⁹.

El buen clima internacional que se vivía entonces, en parte como producto del "efecto *perestroika*", permitió la creación del "Mecanismo de la Dimensión Humana"⁴⁰. Dicho mecanismo, que no significaba el establecimiento de estructura fija alguna en la OSCE, permitió, sin embargo, introducir una actividad de tipo regular y sistemático al margen de las Reuniones de Continuidad. Este mecanismo es considerado por algunos autores como el origen de un incipiente régimen en el campo de los derechos humanos⁴¹. También hay que mencionar alguna "intención" de institucionalización que no pasó más allá de su condición de propuesta. Tal es el caso de la sugerencia de crear órganos estables en el campo de la cultura⁴².

c. El tema de la institucionalización en la Nueva Europa (1989-1990)

En 1989, con la desaparición del muro de Berlín, la OSCE adquirió una dimensión única en una Europa sin bloques: ser el único foro paneuropeo del continente. La Organización se convirtió, junto a la CE, la OTAN y el Consejo de Europa, en un referente para el diseño institucional de la Nueva Europa⁴³. Si bien, la OSCE gozaba de ciertos privilegios frente a las otras instituciones mencionadas dado que sus competencias abarcaban, a la vez, los ámbitos de la seguridad, de la

³⁹ LUCAS (1990), op. cit., p. 39.

⁴⁰ Denominación que recibe el conjunto de decisiones y resoluciones de la dimensión humana, a partir de la Reunión de Continuidad de Viena (1986-1989). Para consolidar la dimensión humana se convocaron tres conferencias: París (1989); Copenhague (1990) y Moscú (1991).

⁴¹ Vid. LUCAS (1990), op. cit., pp. 68-70.

⁴² Por ejemplo, las propuestas de creación de un Centro de Arte o el establecimiento de una joven orquesta sinfónica durante la reunión del Foro Cultural de Budapest (1985).

⁴³ Los diseños, bosquejos y escenarios posibles de la arquitectura de la Nueva Europa, han dado lugar a una amplia bibliografía, entre otros, mencionamos a F. ATTINA (1993) *Instituzioni Multilaterali e Scenario della Politica Europea degli anni novanta*, Catania, Dipartimento di Studi Politici; BARBE y GRASA (1992), op. cit., A. HYDE PRICE (1991) *European Security beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010*, London, Sage Publication y REMACLE (1991), op. cit.

economía y de los derechos humanos.

La propuesta soviética

En este contexto de post-guerra fría, y siguiendo su política tradicional hacia la OSCE, la URSS inició el proceso de adaptación de la OSCE a las nuevas circunstancias. El 30 de noviembre de 1989, en una visita a Italia, GORBACHOV propuso la celebración de una cumbre de los jefes de estado o de gobierno de los países participantes en la OSCE⁴⁴ antes de que finalizase 1990. Hay que recordar, que su proyecto de "Casa Común Europea" estaba muy próximo a la Organización⁴⁵. Significativamente, esta propuesta no se menciona durante la cumbre de Malta entre BUSH y GORBACHOV (2-3 de diciembre de 1989). La ausencia del tema en las negociaciones dió lugar a una doble lectura. Por una parte, que Moscú no consideraba a Estados Unidos como interlocutor en el debate paneuropeo. Por otra, que Washington no tenía ninguna intención de aceptar tal debate paneuropeo en el seno de la OSCE, puesto que el mismo implicaba una pérdida del protagonismo estadounidense⁴⁶.

Alemania y Francia

Si Estados Unidos se mostró reticente frente a la propuesta soviética, los europeos no. Así pues, como en tiempos pasados (los orígenes de la Conferencia) la respuesta positiva, en este caso a una reunión para considerar el papel de la OSCE

⁴⁴ La primera vez que GORBACHOV sugirió la reunión de los dirigentes de todos los estados europeos fue en julio de 1988. El objetivo de dicha reunión era dar impulso político a los temas de desarme. El encuentro fue rechazado por el Oeste puesto que no aseguraba la participación de Estados Unidos y Canadá, vid. REMACLE (1991), op. cit., p. 16.

⁴⁵ Sobre el proyecto de "Casa Común Europea" y su relación con el proceso OSCE, vid. N. MALCOM (1989) "The Common European Home and Soviet European Policy", *International Affairs*, núm 4, pp. 659-676 y G. MINK (1989) "La Maison Commune Européenne: le discours soviétique et ses effets", *Les Courrier des Pays de l'Est*, núm. 349, pp. 3-24.

⁴⁶ Esta es la idea recogida por REMACLE (1991), op. cit., p. 17.

en la Nueva Europa, llegaba de Europa. Dicha respuesta se acompañó de algunos proyectos que fueron formulados tanto a nivel de estados como a nivel de instituciones.

El primero en mostrarse favorable a la propuesta soviética de realización de una cumbre extraordinaria fue el presidente francés MITTERRAND⁴⁷. Es más, el 31 de diciembre de 1989, MITTERRAND dió a conocer su idea de "Confederación Europea" estrechamente vinculada al proceso CSCE⁴⁸ y cercana a la noción de "Casa Común Europea" de GORBACHOV. La visión de Europa de MITTERRAND tenía en el Acta Final de Helsinki el germen de la futura confederación, que "asociaría a todos los estados de nuestro continente en una organización común y permanente de intercambios, de paz y de seguridad"⁴⁹.

La respuesta de los franceses fue seguida inmediatamente de la de los alemanes. En efecto, distintas razones impulsaron a la RFA a aceptar la cumbre OSCE sugerida por el líder soviético. En primer lugar, se estaba negociando con la URSS el proceso de reunificación alemán y como afirmaba el Canciller KOHL "la evolución de las relaciones intra-alemanas permanece sujeta dentro del proceso paneuropeo y de las relaciones Este-Oste"⁵⁰; es decir que la OSCE continuaba siendo una de las vías de aproximación más importantes entre las dos Alemanias. En este sentido, cabe recordar el papel de marco de conciliación atribuido por Alemania a la OSCE. En segundo lugar porque a nivel de política exterior de la RFA, la aceptación

⁴⁷ MITTERRAND dió a conocer su conformidad a la propuesta de GORBACHOV con motivo de su visita a la ciudad de Kiev (Ucrania), el 6 de diciembre de 1989.

⁴⁸ Vid. *Le Monde*, 2 de enero de 1990, pp. 1-2.

⁴⁹ REMACLE (1991), op. cit., p. 41. La idea de "Confederación" de MITTERRAND, que conllevaba la visión de una Europa unida, sin bloques y con un mínimo protagonismo de Estados Unidos, otorgaba un papel destacado a los países de la Europa Central, situando en Praga el secretariado de tal Confederación.

⁵⁰ A. ROTFELD y W. STÜTZLE (1991) *Germany and Europe in Transition*, Oxford, SIPRI-Oxford University Press, p. 123. La idea de como llevar a cabo la unificación alemana fue expuesta por KOHL en un discurso en el Bundestag (noviembre de 1989).

de la cumbre OSCE estaba en plena coherencia con la línea de *Ostpolitik*⁵¹ sostenida por los dirigentes alemanes⁵².

Dada la buena disposición mostrada por los europeos, la diplomacia soviética dió un paso más en su proyecto político centrado en la OSCE. A través del ministro de asuntos exteriores, SCHEVARNADZE, la URSS presentó una propuesta concreta relativa a la institucionalización de la Organización. El 18 de diciembre de 1989, en su discurso ante la Comisión Política del Parlamento Europeo en Bruselas, SCHEVARNADZE sugirió la creación de una serie de estructuras dentro de la OSCE⁵³. El ministro soviético propuso el establecimiento de:

- a. comisiones o centros compuestos de expertos en los diferentes ámbitos o campos de la OSCE;
- b. una cumbre anual de jefes de estado y/o de gobierno;
- c. un comité de ministros de asuntos exteriores;
- d. misiones permanentes de los 35 estados participantes en la OSCE;
- e. un centro para la prevención de riesgos de guerra y de prevención de ataques por sorpresa;
- f. un centro de asistencia en caso de amenazas ecológicas;
- g. un instituto europeo de derechos humanos.

Si el último mes de ese *annus mirabilis* (1989) fue pródigo en planes e ideas que vinculan el tándem Nueva Europa/OSCE, 1990 no le fue a la zaga.

⁵¹ Como se ha apuntado en el capítulo anterior, la *Ostpolitik* de BRANDT, fue uno de los procesos que más influyó en positivo en la convocatoria de la OSCE. A su vez la Conferencia actuó favoreciendo las relaciones de la RFA con la RDA y con la URSS. Producida la caída del Muro de Berlín, el tema Alemania-seguridad, generó distintas posiciones entre los dirigentes alemanes. Mientras que para KOHL, la política alemana tenía como uno de sus dos pilares, la continuación de los vínculos atlánticos (el otro era las relaciones con Francia), para GENSCHER, la prioridad histórica del momento pasaba por incorporar a la URSS al espacio europeo, lo que se traducía en el desarrollo de una estructura de seguridad paneuropea que absorbiese las alianzas militares. El proceso OSCE ofrecía el marco adecuado para el desarrollo de dicha estructura, vid. REMACLE (1991), op. cit., p. 24.

⁵² Vid, BARBÉ y GRASA (1992), op. cit., p. 36.

⁵³ Vid. REMACLE (1991), op. cit., p. 66.

Las nuevas democracias

Desde las nuevas democracias de la Europa Central, en particular Polonia y Checoslovaquia, también surgieron propuestas de modelos paneuropeos de seguridad vertebrados en torno a una OSCE institucionalizada.

En este sentido es ilustrativa la propuesta formulada por el primer ministro polaco, MAZOWIECKI, (enero de 1990)⁵⁴ de creación de un Consejo Europeo de Cooperación, que funcionaría coordinando las políticas de las distintas áreas OSCE.

En abril de 1990 Checoslovaquia dió a conocer su proyecto de una OSCE con estructuras estables, sugiriendo la fundación de una Comisión Europea de Seguridad. El objetivo de dicha Comisión debía centrarse en "examinar y resolver cuestiones relativas a la seguridad en todo el continente"⁵⁵. Con el fin de poder llevar a buen término este objetivo, el presidente HAVEL, padre del proyecto, sugirió el establecimiento de:

- a. cumbres anuales de la Comisión;
- b. reuniones periódicas a nivel de ministros de asuntos exteriores;
- c. encuentros mensuales de representantes permanentes de los estados OSCE;
- e. la creación de un comité militar subordinado a la Comisión;
- f. un secretariado permanente de carácter operativo.

El nuevo "sistema de seguridad de Helsinki" de factoría checa, uno de los más acabados que se presentó, contemplaba su implementación en una serie de fases⁵⁶.

⁵⁴ Esta propuesta fue perfilada con posterioridad (abril de 1990) por el ministro de asuntos exteriores de Polonia, SKUBISZEWSKI.

⁵⁵ Vid. L. BOUVARD y B. GEORGE (1992) *The Helsinki Summit 1992 (Working group on the New European Security Order)*, North Atlantic Assembly, p. 8.

⁵⁶ El diseño checo incluía tres fases. La primera comportaba la creación de una Comisión Europea de Seguridad. La segunda comprendía una "Organización de Estados Europeos" con la participación de Estados Unidos y Canadá. Por último, la tercera preveía la emergencia de una "Europa Confederada de estados libres e independientes", *ibid.*, p. 9.

En junio de 1990, polacos, checos y alemanes orientales⁵⁷ realizaron una propuesta conjunta con respecto a la OSCE, conocida como "iniciativa trilateral", en la que sugerían la convocatoria de reuniones de permanentes dentro del proceso de Helsinki. Así, consideraron la posibilidad de:

- a. realizar cumbres extraordinarias de los estados participantes cada dos años;
- b. establecer un Consejo para la Seguridad y la Cooperación en Europa (a nivel de ministros de asuntos exteriores) que reemplazaría a las reuniones de continuidad de la OSCE y a los seminarios especializados que tienen lugar en su seno ;
- c. instalar un secretariado permanente con funciones consultivas y de coordinación;
- d. crear dos centros, uno de prevención de conflictos y el otro encargado de desarme.

Como se ve, esta idea estaba muy próxima a la checa de meses antes pero donde se ha abandonado la posibilidad de creación de un comité militar, sugerencia no muy "bien" considerada por capitales occidentales próximas a la Alianza Atlántica.

Estados Unidos

La posición de Estados Unidos en esa Nueva Europa -en pleno proceso de europeización- y en especial su postura sobre el papel a desempeñar por la OSCE fueron dados a conocer de forma gradual y flexible. Se podría hablar de tres momentos de la política estadounidense hacia la Nueva Europa y la OSCE.

El primer momento (noviembre-diciembre 1989) se puede calificar como de "re-examen" o "reacomodamiento" de la política de Estados Unidos ante el cariz de

⁵⁷ En mayo de 1990 el primer ministro de la RDA, MAIZIÈRE, sugirió la creación de un órgano parlamentario de los estados participantes de la OSCE. Esta asamblea podría ser la del Consejo de Europa a la cual habría que dotar de más autoridad hasta convertirla en una institución paneuropea, *ibid.*

los acontecimientos y transformaciones que vivía Europa. En este momento, que tiene en el encuentro de Malta (diciembre 1989) su aspecto más destacado, Estados Unidos no hace mención alguna a la posible cumbre de la OSCE propuesta por el líder soviético.

En el segundo momento (diciembre 1989-febrero 1990), que puede denominarse como de "formulación" de la política estadounidense con respecto a Europa, se da a conocer la idea básica alrededor de la cual se cimentará la política de Estados Unidos: el **nuevo atlantismo**. Dicha idea es expuesta por el secretario de estado, BAKER, en un discurso pronunciado en Berlín en diciembre de 1989⁵⁸. En su alocución, BAKER formula la idea del nuevo atlantismo, que supone la adaptación de la OTAN a las nuevas circunstancias europeas. Una Alianza adaptada que mantenga los vínculos políticos, militares y económicos entre la seguridad de Europa y la de sus socios transatlánticos. A pesar de destacar la importancia de la OSCE en el nuevo escenario europeo, BAKER no menciona su posible institucionalización.

Sin embargo, factores como la voluntad manifiesta de los europeos occidentales de aceptar la cumbre propuesta por GORBACHOV (para la institucionalización de la OSCE) y el interés de KOHL en acelerar el proceso de unificación alemán, influyen en el cambio de la actitud estadounidense hacia la Conferencia. A pesar de este cambio, Estados Unidos supedita la aceptación de la cumbre (febrero 1990) a ciertas condiciones que ya se han mencionado⁵⁹.

El tercer momento puede ser llamado de "consolidación" de la política de Estados Unidos hacia Europa y la OSCE. En este período, que va desde la aceptación de la cumbre de jefes de estado de la OSCE propuesta por GORBACHOV a la

⁵⁸ Vid. J. BAKER (1989) "A new Europe, a new Atlanticism: architecture for a new era", Address to the Berlin Press Club, discurso recogido en ROTFELD y STÜTZLE (1991), op. cit. p. 96.

⁵⁹ Las condiciones fueron: la realización de elecciones libres en todos los países participantes en la OSCE; la inclusión del tema de la restauración de la "economía de mercado" en la agenda de la cumbre y la firma de un acuerdo sobre desarme convencional.

realización de la misma (febrero-noviembre 1990), el presidente BUSH dió a conocer de forma gradual el modelo de institucionalización que Estados Unidos deseaba para la OSCE. Así, en mayo de 1990, BUSH se mostró partidario de la realización de reuniones regulares a nivel de altos funcionarios de los países OSCE, como mecanismo que ayudase en la mediación y resolución de conflictos. Es más con motivo del encuentro BUSH-GORBACHOV en Washington (junio 1990), fue el mismo BUSH quien, a pesar del escepticismo de algunos de sus asesores⁶⁰, se mostró de acuerdo con la idea de establecer un secretariado permanente en el ámbito de la OSCE.

La postura de Estados Unidos quedó definitivamente perfilada cuando, tras consultas con sus aliados europeos, se dieron a conocer los Catorce Puntos del presidente BUSH⁶¹ (30 de julio 1990) que, junto con la idea del nuevo atlantismo, constituyeron las bases de la política estadounidense en la Nueva Europa. Entre esos puntos, que guardaban similitud con la propuesta que se había sometido a la consideración del Consejo Atlántico de Londres (5-6 julio de 1990), se propuso la creación de instituciones y mecanismos de consultas dentro del proceso OSCE, sugiriéndose los siguientes:

- a. reuniones de continuidad cada dos años;
- b. encuentros anuales a nivel ministerial;
- c. la instauración de cuatro instituciones: un secretariado en Praga encargado de la coordinación de la tareas de la OSCE, un mecanismo de vigilancia de elecciones con sede en Budapest, un centro de prevención de conflictos en Varsovia y una asamblea parlamentaria en Berlín.

⁶⁰ El diplomático KAMPELMAN, uno de los más veteranos representante de Estados Unidos en las reuniones OSCE, mostraba su escepticismo en cuanto a la instalación de órganos permanentes en la OSCE. KAMPELMAN consideraba que "la fuerza de la Conferencia había sido el consenso informal y su tendencia a la sustancia y no a las estructuras" (propósito que se traducía en la reticencia tradicional de los Estados Unidos a institucionalizar la OSCE), vid. BOUVARD y GEORGE (1992), op. cit. p. 13.

⁶¹ Las proposiciones de BUSH -Plan de Catorce Puntos- hacen recordar los famosos Catorce Puntos para la seguridad colectiva del presidente WILSON de 1918, que sirvieron como estructura del nuevo orden internacional al finalizar la Primera Guerra Mundial.

La localización de las nuevas instituciones propuestas (secretariado, centro de prevención de conflictos, mecanismo de vigilancia de elecciones, asamblea parlamentaria) era reveladora, puesto que ponía de manifiesto el interés de Washington en implicar a las nuevas democracias de la Europa Central y Oriental en un sistema de seguridad paneuropeo. Para algunos autores, esta actitud de Estados Unidos equivalía a la aceptación de cierta "europeización" de la seguridad europea y de un mínimo reforzamiento de la OSCE, con lo cual se evitaba quedar al margen de la Nueva Europa⁶².

Los Doce

La favorable acogida que tiene en algunos estados europeos la realización de una cumbre extraordinaria de la OSCE propuesta por GORBACHOV, recibe el espaldarazo formal de otra organización internacional, la CE. Los Doce, previa disipación del peligro de una posible "disolución" de la CE en un marco paneuropeo⁶³, emiten un comunicado (20 de febrero 1990) en el que adoptan la iniciativa soviética de conversar a 35 sobre los cambios ocurridos en Europa⁶⁴. Es más se ofrece París -indicador del interés francés por el tema- como sede de la futura cumbre⁶⁵.

La cuestión de la institucionalización de la OSCE mostraría, una vez más, las diferencias existentes entre europeos y estadounidenses en el contexto de la seguridad

⁶² Esta es la idea recogida por REMACLE (1991), op. cit., p. 38.

⁶³ La primera ministra británica, THATCHER, se mostró partidaria de reforzar la OSCE. Con su postura, THATCHER, perseguía dos objetivos: por un lado, contener la política alemana y; por otro, crear una "Europa de libre cambio" del Atlántico a los Urales, lo que significaba un peligro para el fortalecimiento de la CE, vid. BARBE y GRASA (1992), op. cit., p. 36.

⁶⁴ Los Doce habían tratado el tema de la cumbre extraordinaria solicitada por los soviéticos, con motivo de una reunión informal de los ministros de asuntos exteriores, llevada a cabo el 21 de enero de 1990.

⁶⁵ En un primer momento se pensó en llevar a cabo la cumbre en Viena, pero varios estados se opusieron debido al *affaire* Waldheim, candente en aquellos momentos.

Europea. En efecto, ante los cambios ocurridos en el mapa de Europa, la CE manifestó su interés en seguir manteniendo el mismo nivel de relaciones con la Alianza Atlántica. Sin embargo, el objetivo primordial de los Doce en política exterior apuntaba hacia lo que estaba sucediendo en la URSS y en los países de la Europa del Este, la *otra* Europa. Si en el comunicado de febrero se había señalado "el papel fundamental de la OSCE para promover la cooperación en Europa", con motivo de la reunión del Consejo Europeo de Dublín (25-26 de junio de 1990) los Doce, adelantándose a la reunión de Londres de la Alianza, dieron a conocer su modelo de institucionalización de la OSCE. Dicho modelo contemplaba la realización de cumbres y encuentros regulares a nivel de jefes de estado y/o de gobierno y de ministros de asuntos exteriores; un pequeño secretariado administrativo, pasarelas con el Consejo de Europa; un sistema de prevención de conflictos y una estructura de encuentros parlamentarios. La referencia al Consejo de Europa en la propuesta comunitaria, fue vista con reticencia por los Estados Unidos. No hay que olvidar el carácter estrictamente europeo de esa institución, en la que Francia ha tenido y tiene un gran peso.

Los neutrales y no alineados

La cuestión de la institucionalización de la OSCE también fue abordada en el seno del grupo de los países NNA durante los meses que siguieron a la caída del muro de Berlín. La mayoría de dichos países se mostraron favorables a la creación de estructuras dentro del proceso OSCE. Así, Suecia y Finlandia se pronunciaron a favor de la instauración de un secretariado y encuentros regulares. Malta sugirió la creación de un foro permanente sobre la cooperación económica y Yugoslavia expresó su deseo que la OSCE se transformase en sistema de seguridad. Estos dos últimos países -Malta y Yugoslavia-, junto con Chipre se interesaron por la cuestión mediterránea y su lugar en una OSCE institucionalizada. Por su parte Suiza, logró introducir en el proceso OSCE, el establecimiento de un mecanismo de arreglo pacífico de controversias. Asimismo suizos y austríacos apoyaron la creación de un sistema de mantenimiento de la paz similar al de Naciones Unidas.

d. Los preparativos de la Cumbre de París

La decisión formal de convocar una cumbre de jefes de estado y/o de gobierno de la OSCE fue adoptada durante la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre Dimensión Humana (5-29 de junio 1990)⁶⁶. Los trabajos de la comisión preparatoria de dicha cumbre, iniciados en julio en Viena, prosiguieron hasta momentos antes del inicio de la mencionada cumbre, interrumpiéndose sólo con motivo de una reunión de los ministros de asuntos exteriores en Nueva York (1-2 de octubre 1990)⁶⁷. La larga duración de las conversaciones preparatorias, da una idea de lo complicadas que en algunos momentos llegaron a ser, incluso a pesar del clima de distensión en que se desarrollaron.

La comisión preparatoria fue el primer foro de la OSCE que reflejó los cambios ocurridos en el escenario europeo. El tradicional juego triangular de los actores OSCE, división entre el Este y el Oeste con los NNA actuando como mediadores, desapareció por completo. De los actores participantes en la OSCE, la CE era la que aparecía como grupo más consolidado. No era ajena a esta coherencia grupal, la coincidencia en la aceptación de las propuestas de la URSS por parte del tándem franco-alemán, refrendada a nivel de los Doce con posturas concretas acerca del modelo de institucionalización deseado para la OSCE. Tal como se ha comentado, franceses y alemanes se movilaron, aunque por distintos motivos, dentro y fuera de la CE en favor de reforzar el proceso OSCE. Para los primeros, era una ocasión de reformular las relaciones transatlánticas, disminuyendo el papel de Estados Unidos en el continente. Para los segundos, constituía el contexto más apropiado para la formalización de la unidad alemana. Para los Doce era el espacio negociador donde

⁶⁶ Con el propósito de elaborar los documentos de la futura cumbre, en una reunión especial de ministros de asuntos exteriores de los estados participantes de la OSCE, celebrada el 5 de junio de 1990, se acordó convocar una Comisión Preparatoria en Viena (10 de julio de 1990), para preparar una conferencia al máximo nivel de sus jefes de estado y de gobierno.

⁶⁷ La reunión de Nueva York se realizó para analizar el conflicto del Golfo Pérsico, tras la ocupación de Kuwait por tropas de Irak.

más coherencia en política exterior habían tenido, a pesar de ciertas disidencias internas. En esta nueva configuración de fuerzas dentro de Europa, el predominio de la CE en las negociaciones produjo desconfianza en algunos países occidentales. Es el caso de Estados Unidos, que vió en el protagonismo de los Doce en materia de seguridad europea, y en la emergencia de una OSCE institucionalizada, cierto peligro de pérdida de presencia en dichas cuestiones. Las diferencias en el grupo de los países occidentales participantes en la OSCE se resolvieron en espacios de diálogo ajenos a la OSCE, como fueron el Consejo Europeo de Dublín (junio 1990) y Consejo Atlántico de Londres (julio 1990). Pero quizás el ámbito más importante para solventar los problemas surgidos entre los participantes en la OSCE fueron las conversaciones mantenidas a nivel de los "grandes" (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia y la URSS), que recuerdan las conversaciones del "Concierto europeo de potencias" del siglo XIX⁶⁸.

En estas negociaciones preparatorias es interesante observar la evolución de la posición de la diplomacia soviética respecto a la cuestión de la institucionalización de la Conferencia. Partiendo de posturas maximalistas, que implicaban el fortalecimiento del proceso OSCE a través de una serie de reuniones regulares y de instituciones permanentes como las incluidas en el modelo presentado por SCHEVARNADZE, la URSS fue paulatinamente reduciendo sus objetivos hacia ámbitos muy específicos: la obtención de una declaración del fin de la confrontación entre bloques y un reconocimiento del "Nuevo Pensamiento" soviético y de la nueva actitud de la URSS en Europa⁶⁹.

Entre los países de Europa Central, Hungría, Polonia y Checoslovasquia fueron los más activos durante los trabajos de la Comisión. A partir de posturas maximalistas con respecto a las estructuras y al papel de la OSCE, dichos países

⁶⁸ Vid. LEHNE (1991a), op. cit., p. 17.

⁶⁹ Ibid., p. 18. Esta "pasividad" de Moscú era consecuencia de los problemas que se vivían en la URSS, que hacían que sus líderes se ocupasen más de sus propios problemas internos, que en el desarrollo de sus ideas de política exterior.

fueron reduciendo sus ambiciones, puesto que algunos países del Oeste no parecían dispuestos a aceptarlas en su totalidad. En ningún caso, pretendieron rivalizar con las propuestas del Oeste, sino la mayoría de las veces complementarlas.

Así, en el seno de la comisión preparatoria se perfilaron y pusieron a punto los últimos detalles de lo que había sido el tema tabú de la Conferencia -su institucionalización-, que se concretó en la Carta de París.

2. La institucionalización de un proceso: Crónica de un itinerario (1990-1998)

El camino hacia la institucionalización del proceso OSCE, tal como se ha indicado, está dividido en tres etapas bien precisas. La primera etapa se estructura en torno a un texto, la *Carta de París para una Nueva Europa* (1990). Texto que actúa como "piedra basal" de la nueva OSCE, puesto que complementa los principios del AF, y también la dota de un entramado institucional. La segunda etapa viene marcada fundamentalmente por las decisiones adoptadas con motivo de la Reunión de Helsinki (1992) y plasmadas en el documento que lleva la sugerente denominación *Los Desafíos del Cambio*. En Helsinki la OSCE se dota de instrumentos prácticos para actuar ante los cambios que la Nueva Europa presenta. Instrumentos que, a su vez, se procuran perfeccionar y "acomodar", al mismo tiempo que coordinar con la actuación de otras organizaciones de ámbito europeo y transatlántico; tal como se recoge en las decisiones de la Reunión de Revisión de Budapest (1994), tituladas *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era*. La tercera etapa, con la Conferencia denominada oficialmente Organización, se caracteriza por el proceso progresivo de clarificación, racionalización y consolidación de las instituciones presentes en la OSCE. Asimismo, esta es la etapa en la que la Organización despliega más actividad. La OSCE no sólo se ocupa de la prevención y de la gestión de crisis en su espacio, sino que es la encargada de elaborar, el *Modelo de Seguridad Común y Global para Europa*, de cara al siglo XXI.

A lo largo de este proceso de institucionalización, la OSCE no estará exenta

de una constante que afecta a todas las instituciones europeas: la de crear y/o modificar métodos o instrumentos en función de los acontecimientos que se producen. La OSCE, a través de sus nuevos mecanismos e instituciones, genera medios para afrontar las situaciones de crisis y de conflicto. Esta lógica de *acción-reacción*, o de *causa-efecto*, afecta a la OSCE más que a ninguno de los otros foros europeos. No debe olvidarse que la OSCE es por naturaleza un proceso flexible y adaptable.

En la senda hacia la institucionalización o lo que se podría definir como la "búsqueda de su identidad" en el escenario de la seguridad europea, la OSCE recorrerá diferentes "trayectos" o vías. De ahí que se califique su metamorfosis entre 1990 y 1998 como de "crónica de un itinerario".

2.1. De París a Helsinki II (1990-1992)

Esta primera etapa en el proceso de institucionalización de la OSCE se caracterizó por la aplicación, en una Europa post-bipolar, de los principios y directrices estipulados por la Carta de París. De ahí que a continuación se analice el contenido del mencionado documento y la puesta en marcha del nuevo entramado institucional de la Organización, abordando los Consejos que tuvieron lugar entre 1990 y 1992, es decir los de Berlín y Praga. Consejos que estuvieron mediatizados por un hecho fundamental: la aparición de la guerra en Europa.

a. París (noviembre 1990)

La "Carta de París para una Nueva Europa"⁷⁰ (CP), firmada el 21 de noviembre de 1990 por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la OSCE⁷¹, anunciaba el fin de la división de Europa, actuando como un

⁷⁰ A lo largo de este trabajo se utiliza la versión castellana de este documento, editado por la OSCE, París, 1990.

⁷¹ Como se ha mencionado anteriormente, los firmantes de la Carta fueron 34 Estados (Alemania ya unificada). Albania participó en esta Cumbre como observador.

verdadero tratado de paz que ponía fin tanto a la segunda guerra mundial como a la guerra fría. La CP explicitaba la aspiración a *recrear* el Viejo Continente como entidad política a partir de la democracia, de la paz y de la unidad⁷². Para ello, era necesario una nueva calidad de diálogo político y de cooperación, que implicaba el desarrollo de mecanismos de consulta⁷³ e instituciones en la OSCE; es decir *la institucionalización del proceso de Helsinki*.

La CP presenta, en líneas generales, tres grandes bloques temáticos: el primero constituye una declaración de principios, el segundo es de carácter programático, y el tercero especifica los "instrumentos" para llevar a cabo la acción de la OSCE⁷⁴.

El primer bloque, titulado *Una nueva era de Democracia, Paz y Unidad*, pone énfasis en el vigor y la vigencia de los compromisos y de las ideas manifiestas en el Acta Final de Helsinki. Se hace referencia a los derechos humanos⁷⁵, la democracia

⁷² Los aspectos que hacen referencia a *la Europa unida y pacífica*, han sido tratados en el capítulo IV. apartado 2.2.

⁷³ En los documentos de la OSCE como la *Carta de París* y *Los Desafíos del Cambio*, los mecanismos de consulta reciben el nombre de "estructuras". En este trabajo se ha optado por mantener la denominación "mecanismos de consulta", puesto que da una idea más acabada del nuevo tipo de diálogo instaurado en el seno de la Organización.

⁷⁴ Con posterioridad se añadió un *CSCE/Documento suplementario para dar validez a algunas disposiciones que figuran en la Carta de París para una Nueva Europa* (1990) que tiene por objetivo completar procedimientos y modalidades de organización relativos a ciertas disposiciones institucionales y financieras de la Conferencia.

⁷⁵ Con respecto a los derechos que se mencionan en esta parte del documento han surgido críticas por la confusión que han generado, en cuanto a su alcance y contenido. Según MARÍÑO MENENDEZ, "La Carta de París realiza en este punto una especie de enumeración de síntesis de lo que suponemos, se consideran los derechos más fundamentales de toda persona ("sin discriminación"): libertad de pensamiento, conciencia y religión o creencia; de expresión; de asociación ; de reunión pacífica y de circulación. Derecho a no estar sujeto a detención o prisión arbitrarias, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Junto a ellos se enuncian otros como el conocer sus derechos y actuar con arreglo a los mismos, participar en elecciones libres y justas, un juicio justo en el caso de verse acusado de un delito, poseer propiedad (*sic*), solo o en asociación y ejercer actividades empresariales privadas y (*sic*, de nuevo) derecho a "disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales". Sin embargo agrega el autor "No podemos alabar ni la completud de la enumeración ni particularmente su claridad o jerarquización de derechos", vid. F. MARÍÑO MENENDEZ (1991) "La Carta de París para una Nueva Europa", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 18, núm. 1, p. 159,

y el estado de derecho; la libertad y la responsabilidad económica; las relaciones amistosas entre los Estados participantes, la seguridad; la unidad y la solidaridad con el resto del mundo⁷⁶.

El segundo bloque, titulado *Pautas para el futuro*, recoge las orientaciones para el desarrollo del programa de la OSCE. Vale la pena enumerarlas para comprender tanto la envergadura como las nuevas dimensiones que se añaden a la dinámica del proceso de Helsinki:

- 1) dimensión humana⁷⁷
- 2) seguridad⁷⁸
- 3) cooperación económica⁷⁹

nota 15.

⁷⁶ Es importante destacar que la redacción de esta parte de la Carta fue realizada totalmente por los países occidentales: los Doce en el tema de los derechos humanos, las relaciones amistosas y la seguridad; Estados Unidos en el de la libertad económica; Alemania en el de la unidad; Canadá en el de los vínculos transatlánticos y Suecia en el de la solidaridad con el resto del mundo, vid. REMACLE (1991), op. cit., p. 9.

⁷⁷ Bajo la dimensión humana se convocó el seminario sobre *Instituciones democráticas* (Oslo, noviembre 1991) y la reunión de *Expertos sobre minorías nacionales* (Ginebra, julio 1991). Se amplió y profundizó el mandato de la Conferencia sobre la Dimensión Humana (CDH) (Moscú, setiembre 1991), reconociéndose la experiencia del Consejo de Europa en el tema.

⁷⁸ En el ámbito de la seguridad lo más destacado ha sido la continuación de las negociaciones sobre las MFCS y su conclusión antes de la Reunión de Helsinki de 1992; así como la reunión de expertos sobre el *Arreglo pacífico de controversias por medios pacíficos* (ya previsto para enero-febrero de 1991 en La Valetta), que ha creado un mecanismo incluyendo *la participación obligatoria de un tercero*.

⁷⁹ La CP subraya que la cooperación económica se debe basar en la economía de mercado, haciendo referencia a la libre empresa y a las reglas del GATT. A fin de limitar el "capitalismo salvaje" y sus consecuencias, se incluye (a propoción de la Santa Sede, Holanda y la URSS) un párrafo sobre la promoción de la justicia y el progreso social de los pueblos. Ligado a lo anterior, se hace hincapié en la importancia de contar con políticas efectivas que aborden el problema del desarrollo (principio de origen maltés que se vincula a la cooperación científica y tecnológica), vid. V.Y. GHEBALI (1991) "La Charte de Paris pour une nouvelle Europe", *Défense Nationale*, Mars, p. 79. Se destaca la necesidad de impulsar y mejorar la cooperación en el campo de la energía. En este sentido, hay que recordar la propuesta del primer ministro holandés LUBERS, en el Consejo Europeo de Dublín de junio de 1990, de crear una agencia de cooperación energética entre la CEE y la URSS. Esta idea fue reiterada por DELORS en la Reunión de París de la OSCE.

- 4) medio ambiente⁸⁰
- 5) cultura⁸¹
- 6) trabajadores migrantes⁸²
- 7) región del Mediterráneo⁸³
- 8) organizaciones no gubernamentales⁸⁴.

Como puede observarse, hay una fragmentación (o "explosión") de los tres cestos tradicionales de la metodología de trabajo de la OSCE en siete sectores, agregando un elemento nuevo: la cooperación con organizaciones no gubernamentales.

En el ámbito de la dimensión humana (derechos humanos, contactos entre las personas, información) es donde la CP define con mayor precisión los temas de

⁸⁰ La OSCE es considerada por los Estados participantes el marco idóneo para la formulación de compromisos y objetivos medioambientales comunes, y para la evaluación sistemática y verificación del cumplimiento de dichos compromisos. Se otorga un lugar cada vez más central al tema de la protección del medio ambiente, en especial, después de la reunión de Sofía (1989).

⁸¹ Se hace hincapié en la importancia del *Simposio de Cracovia sobre el patrimonio cultural de los estados participantes en la CSCE* (Cracovia, junio de 1991), que servirá para fijar las pautas de intensificación de la cooperación en el campo de la cultura.

⁸² La CP establece una distinción, impensable hasta entonces, entre la libre circulación de la información y de las ideas, que los Estados de la CSCE aceptan sin reserva y la *libertad de circulación* y *contactos* entre las personas que el Oeste observa con cierta reserva o circunspección por temor al flujo de inmigrantes del Este, vid. GHEBALI (1991), op. cit., p. 78. El reconocimiento de que las cuestiones relativa a los trabajadores migrantes y sus familias *que residan legalmente en su país de acogida* no solo comprenden aspectos económicos, culturales y sociales, sino también de la dimensión humana, deja planteada la cuestión de los ilegales. Tanto Bélgica como Holanda, fueron los países que más destacaron el "problema" de los trabajadores, poniendo de manifiesto los riesgos de una afluencia masiva de inmigrantes de los territorios de la ex-URSS y de Europa Central hacia los Estados de la CE, vid. REMACLE (1991), op. cit., p. 9.

⁸³ En este apartado se hace una valoración positiva de los resultados de la *Reunión sobre la Región del Mediterráneo de Palma de Mallorca* (octubre de 1990). Sin embargo la CP no menciona la proposición hispano-italiana de creación de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) que tratase los problemas de esta región. Para mayor información sobre la CSCM vid. E. BARBÉ (1991) "España y el Mediterráneo en el nuevo equilibrio europeo", *Anuario Internacional CIDOB 1990*, Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 75-82 y G. MUNUERA (1994) "Prospects for Security and Cooperation in the Mediterranean after the PLO-Israel Agreement: A CSCM Revisited", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 2, pp. 48-59.

⁸⁴ Se reconoce que la participación de estas organizaciones, así como de grupos y personas, contribuirá a la mejor realización de las actividades de la OSCE.

cooperación. En este sentido la Carta hace referencia a la cooperación en campos de plena actualidad en el panorama político europeo: la protección de las minorías nacionales (factor potencial de conflicto) y el reforzamiento de las instituciones democráticas (que se traduce en cierto tipo de "asistencia técnica en democracia" destinada a los países del Este). Otro aspecto a destacar es el desarrollo del *mecanismo de la dimensión humana*, en el cual se incluyen "nuevos procedimientos que entrañen, entre otras cosas, servicios de expertos o una lista de personalidades eminentes con experiencia en las cuestiones de los derechos humanos que pudieran suscitarse en el marco del mecanismo". De esta forma el diálogo deja de ser exclusivo entre gobiernos, permitiendo la participación de especialistas y expertos.

En materia de seguridad, se establece, por un lado que las negociaciones sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) (conversaciones a 22) y las de MFCS (conversaciones a 34) se continuarán bajo el mismo mandato hasta la reunión de Helsinki (1992); y por otro, la elaboración de mecanismos políticos y jurídicos para el arreglo pacífico de controversias.

En el marco de la cooperación económica, se afirman los principios de libertad, crecimiento y prosperidad económica, destacándose el papel "importante" de la CE en el desarrollo político y económico de Europa⁸⁵.

La consideración de estas nuevas dimensiones en la OSCE permite constatar dos hechos importantes. Por una parte, que las cuestiones relativamente marginales en el proceso OSCE (por ejemplo, minorías nacionales, medio ambiente, los derechos de los migrantes, etc.) ocupan, cada vez más, un sitio destacado. Y por otra, que este fenómeno de la multiplicación-diversificación de la temática a tratar confiere un

⁸⁵ Al redactar la CP surgieron problemas a la hora de utilizar expresiones. Un caso sintomático fue el adjetivo que debía utilizarse con respecto al papel desempeñado por la CE en materia económica. Los Doce sugirieron que en el texto final se atribuyese a la CE un papel "central". Expresión que no aceptó Estados Unidos, imponiéndose la de papel "importante", vid. GHEBALI (1991), op. cit., p. 79. La CP fue firmada por el presidente en ejercicio de la CE (a la sazón ANDREOTTI) y por el presidente de la Comisión Europea (DELORS).

carácter especial a la OSCE respecto de otras instituciones euro-atlánticas, acentuando su calidad de espacio globalizador e interdependiente.

En el tercer bloque de la CP, íntimamente vinculado al segundo, se aborda llevar a cabo esas "grandes orientaciones". Se entra así en el terreno de las instituciones y de las consultas políticas que servirán de soporte a la acción de la OSCE (se recuerda que hasta entonces en la OSCE existían sólo las Reuniones de Continuidad y los seminarios especializados). El marco institucional establecido por la CP comprende:

- a. un Secretariado,
- b. un Centro de Prevención de Conflictos (CPC) y
- c. una Oficina de Elecciones Libres, más tarde transformada en Oficina para las Instituciones Democráticas y de los Derechos Humanos (OIDDH).

Estas instituciones tienen por objetivo servir de soporte administrativo a los mecanismos políticos y de cooperación.

La CP creaba también una serie de mecanismos de consulta política:

- a. el Consejo de Ministros (CM),
- b. el Consejo Superior (CS)
- c. la Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno (RJEG) y
- d. el mantenimiento regular de las Reuniones de Continuidad (RC).

Una vez conocidas las aportaciones de la CP, se abordan los Consejos de Ministros que se producen antes de la Reunión de Continuidad de Helsinki, la única que tiene lugar en esta primera etapa de la institucionalización de la OSCE.

b. Berlín (junio 1991)

La reunión del CM de Berlín (19-20 de junio 1991) fue la primera cita después

de la firma de la CP en una OSCE institucionalizada. El Consejo de Berlín⁸⁶ avanzó el proceso OSCE en tres ámbitos: arreglo pacífico de controversias, situaciones de crisis y puesta en práctica de los instrumentos creados. En el ámbito del arreglo pacífico de controversias, el CM confirmó el informe de la Reunión de La Valetta (enero 1991) sobre el tema. En el ámbito de las situaciones de crisis estableció un mecanismo de consultas y cooperación, conocido como *Mecanismo de Berlín* para ser utilizado cuando "una situación grave de emergencia que pueda surgir de la violación de uno de los principios del AF o como resultado de desórdenes graves que pongan en peligro la paz, la seguridad o la estabilidad"⁸⁷. En el ámbito de la práctica de los nuevos instrumentos de la OSCE y de las instituciones OSCE, se enviaron las primeras misiones de la Organización. Así, la incorporación de Albania supuso la "invitación" por parte de este país de una misión de relatores de la OSCE. El objetivo de la misma era informar a los participantes en la OSCE de la implementación de los compromisos del proceso de Helsinki por parte del gobierno albanés. La misión a Albania significó también el estreno de la OIDDH, como institución puesto que actuó como coordinadora de la misma.

El Consejo de Berlín se encargó de preparar la agenda del próximo CM. Dicha agenda no fue fácil de negociar puesto que estuvo mediatizada por dos hechos: el inicio de la guerra en los territorios yugoslavos (julio 1991) y el golpe de estado producido en la URSS (agosto 1991).

La crisis yugoslava constituyó el primer desafío al que se enfrentaba la OSCE después de la CP. En efecto, la guerra en los territorios de la ex-Yugoslavia puso a prueba la efectividad de la Conferencia como institución paneuropea de seguridad.

⁸⁶ Cuando en la jerga "OSCE" se hace referencia a los Consejos de Ministros, se los identifica con el lugar que en el que han tenido lugar. Es común encontrar en los mismos documentos de la Organización las denominaciones "Consejo de Berlín" o "Consejo de Roma", de ahí que en este trabajo también se haga uso de esas denominaciones.

⁸⁷ CSCE/*Mecanismo de consulta y cooperación en relación con las situaciones de emergencia*, (1991), preámbulo.

Así, se activaron los mecanismos de emergencia⁸⁸ recientemente creados, y se enviaron misiones de "buenos oficios" (el mismo GENSCHER en nombre de la presidencia del Consejo de la OSCE se trasladó a Belgrado y a Zagreb)⁸⁹, pero sin resultados palpables.

Los sucesos de agosto de 1991 en la URSS, repercutieron también en la OSCE. Durante la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana (setiembre de 1991), inmediatamente después del golpe de estado contra GORBACHOV, fue negociado y creado otro mecanismo de la OSCE, el *Mecanismo de Moscú*. La importancia del mismo radicaba en que, a través de él, se podían enviar misiones a un estado (sin su consentimiento) en el caso de violaciones de los derechos humanos. La aceptación de este mecanismo por parte de los soviéticos implicaba la quiebra de una conducta política tradicional en ese ámbito. No se olvide que el tema había sido considerado por la URSS como un asunto interno⁹⁰. Asimismo, dos temas de alta relevancia política, los problemas generados por la guerra en la ex-Yugoslavia y los sucesos de la entonces URSS aparecieron, por primera vez, recogidos en la agenda del siguiente CM, el que tendría lugar en Praga.

⁸⁸ Las reuniones de emergencia se llevan a cabo en el seno del Consejo Superior. Desde la instauración del mecanismo ha habido dos reuniones referidas a los conflictos yugoslavos, en julio de 1991 y en mayo de 1992. Recordemos que el *Mecanismo de Berlín*, implicaba una alteración del consenso (se requería que trece estados lo solicitasen).

⁸⁹ La relación OSCE/conflicto yugoslavo ha sido abordado, entre otros, por C. ALTERMATT (1993) "La CSCE et le conflit yougoslave, 1991-1993", *Le Trimestre du Monde*, núm. 24/4; V.Y. GHEBALI (1992) "La crise yougoslave devant la CSCE", *Perspectives du droit international et européen. Recueil d'Etudes à la mémoire de Gilbert Apollis*, Pédone, Paris, pp. 212-227; E. REMACLE (1992) "La CSCE et la Communauté européenne face au conflit yougoslave", *Le Trimestre du Monde*, 1er Trimestre, pp. 219-233 e ídem. (1993) "The Yugoslav Crisis as a Test Case for CSCE's Role in Conflict Prevention and Crisis Management" en LUCAS (1993), op. cit., pp. 109-124. Existe un monográfico de *Helsinki Monitor*(1997), vol. 8, núm. 3, dedicado a la presencia de la OSCE en territorios de la ex-Yugoslavia.

⁹⁰ En setiembre de 1991, a causa de la situación interior, el ministro de asuntos exteriores soviético, KOZYREV, manifestaba que el mecanismo serviría para "investigations into reports of the inviolability of human rights or the undermining of legitimate bodies of power", BOUVARD y GEORGE (1992), op. cit., p. 22.

c. Praga (enero 1992)

El CM de Praga (30-31 de enero 1992) fue la primera reunión de la OSCE que sufrió el impacto de la desintegración de la URSS: de una OSCE de 35 estados participantes se pasó a un espacio de 48 estados. Con la incorporación de las ex repúblicas soviéticas (a excepción de Georgia)⁹¹ este espacio euro-atlántico, se convirtió en euro-asiático-atlántico.

Durante las negociaciones, condicionadas en todo momento por los acontecimientos que se vivían en la Europa en guerra, un raudal de propuestas fueron puestas a discusión. Así, Alemania sugirió mejorar la capacidad de la OSCE para intervenir en la gestión de crisis y la prevención y solución de conflictos. Su propuesta, una de las más elaboradas, hablaba, entre otros instrumentos de prevención y gestión de crisis, de la creación de "cascos verdes" de la OSCE para asegurar la paz y una especie de Consejo de Seguridad, similar al de Naciones Unidas, en el que Alemania, sería miembro permanente. La OSCE aparecía como marco idóneo para una Alemania deseosa de llevar a cabo una política de "independencia" y de prestigio que no puede desempeñar en otros foros, a pesar de sus potencialidades. En base a una propuesta holandesa se examinó la posibilidad de crear una alta autoridad para la minorías nacionales (el futuro Alto Comisionado). Francia expresó sus intereses en el campo de la seguridad europea al sugerir la creación de una instancia suprema de conciliación y arbitraje entre los participantes, en caso de conflictos. Sin embargo, los franceses expresaron sus reservas respecto de la creación de instrumentos y órganos que convirtiesen a la OSCE en una "réplica" de Naciones Unidas en Europa⁹². Por su parte, Estados Unidos se mostró cauto en relación con cualquier política que implicase un reforzamiento de la OSCE. No se olvide que la política estadounidense, se basaba en el *nuevo atlantismo* en el cual una OTAN adaptada a las

⁹¹ Croacia y Eslovenia asistían como observadores.

⁹² Vid. BOUVARD y GEORGE (1992), op. cit., p. 25.

nuevas circunstancias, desempeñaría un papel central. No obstante, Estados Unidos propuso, con el apoyo de los países de la Europa Central y Oriental, la creación de una institución, el Foro Económico, que no tiene carácter permanente.

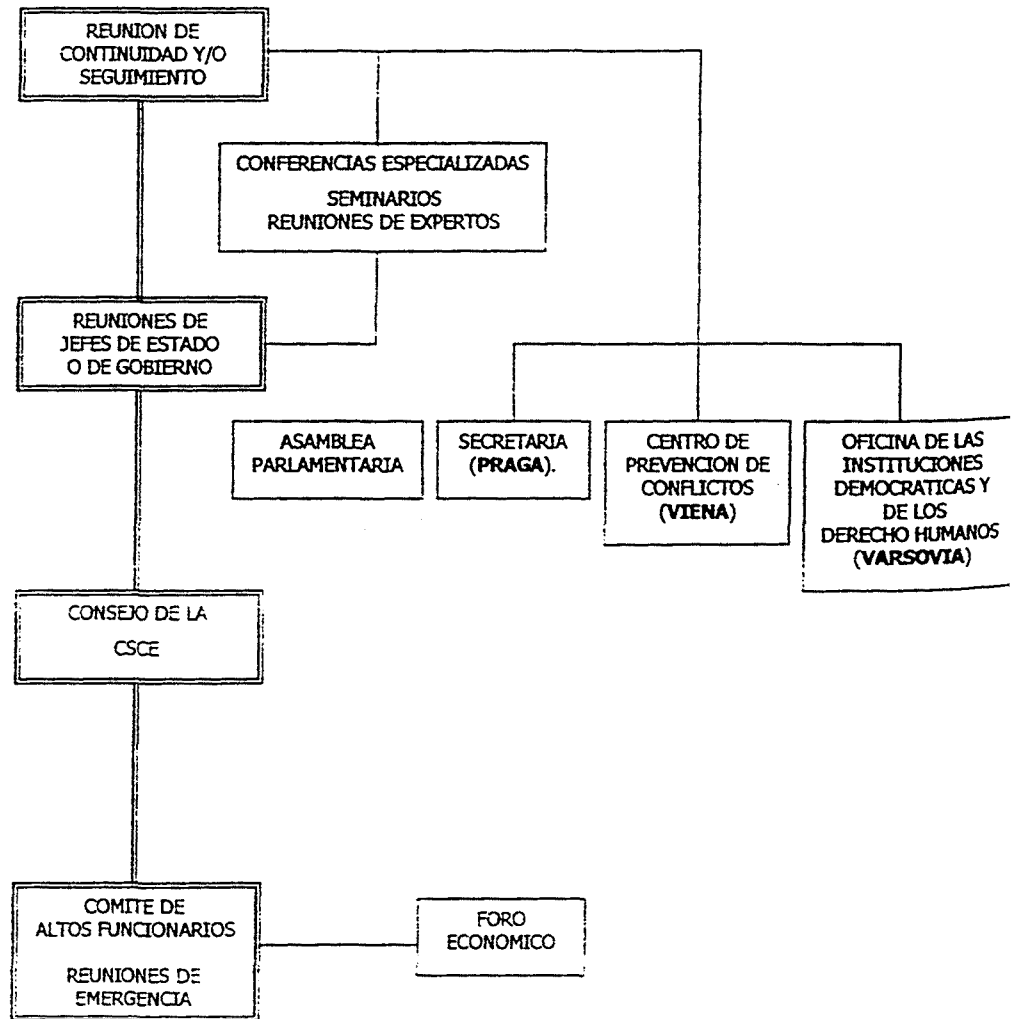
El Consejo de Praga adoptó dos documentos como resultado de las negociaciones. El primer documento recoge el apoyo de la OSCE a la gestión de Naciones Unidas en la crisis yugoslava y el informe de la misión de relatores en el campo de los derechos humanos de la OSCE enviada a la zona. El segundo documento hace referencia al desarrollo de las instituciones y estructuras de la OSCE, creando el Foro Económico y reforzando especialmente la OIDDH⁹³. El Consejo de Praga sería el punto de partida del proceso de fortalecimiento de una de las instituciones de la OSCE, la OIDDH. Este hecho, resultado especialmente de gestiones de la diplomacia estadounidense, revela una constante política de Estados Unidos hacia la OSCE. Por un lado, Estados Unidos se muestra reticente a la hora del fortalecer el papel global de la Organización, y por otro, apoya sistemáticamente aquellos ámbitos de la misma en la que su presencia en Europa es "deficitaria", como es, por ejemplo, el de la dimensión humana.

En suma, el período 1990-1992, muestra una OSCE "desbordada" por los cambios y acontecimientos que tienen lugar en Europa, a la vez que inmersa en una dinámica de transformación interna (vid. figura 4) para poder hacer frente a esos desafíos que los cambios traen.

⁹³ A la OIDDH se le atribuyó la responsabilidad de las labores relativas a las misiones de expertos y relatores de la dimensión humana; como también la de servir de marco institucional para la ayuda a las nuevas democracias.

Figura 4. Organigrama OSCE 1990-1992

Mecanismos de consulta (=)
Instituciones y encuentros especializados (-)



2.2. De Helsinki II a Budapest (1992-1994)

La segunda etapa del proceso de institucionalización de la OSCE se destacó, particularmente, por las decisiones adoptadas con motivo de la Reunión de

Continuidad de Helsinki (1992). Estas decisiones se llevaron a la práctica de forma inmediata y se perfeccionaron a lo largo de otros encuentros en el marco de la OSCE. Los encuentros a los que se hace referencia son los CM de Estocolmo, Roma y Budapest; así como a la Reunión de Revisión que tuvo lugar en la capital húngara. En consecuencia, el período que se aborda a continuación puede ser catalogado como de "acomodación" y de "asentamiento" de los cambios vividos por la OSCE en ese continuo proceso de metamorfosis.

a. Helsinki II (julio 1992)

Los escasos medios de actuación de la OSCE no le permitieron una intervención eficaz en la gestión de la crisis yugoslava. A través de las reuniones del Consejo (Berlín y Praga) se procuró solucionar la situación, ya sea reforzando algunas instituciones, o creando mecanismos de emergencia para crisis, pero resultaron inoperantes. Por otro lado, el panorama se complicaba con los conflictos que surgían en los territorios ex-soviéticos (estados bálticos, Nagorni-Karabaj). Además, la OSCE se enfrentaba a una fuerte rivalidad con las otras organizaciones del espacio euro-atlántico. Rivalidad que se observaba en el campo de la seguridad con la OTAN y en el de la dimensión humana, con el Consejo de Europa, la institución europea más experimentada en el tema. Hasta la adopción del Documento de Helsinki II, denominado *Los Desafíos del Cambio*, no se introdujeron cambios dirigidos a hacer más funcional la OSCE. El citado documento establecía una serie de medios para potenciar la Organización en el campo de la diplomacia preventiva y hacer posible la "gestión del cambio".

Si la CP era un documento declaratorio, fruto de un estado de euforia por el fin de la división de Europa, el Documento de Helsinki II, pretendía ceñirse a la situación real de la Nueva Europa. El documento contiene tanto decisiones prácticas de como llevar a cabo la labor de la Conferencia, como propuestas innovadoras en el campo de las instituciones y estructuras de la OSCE.

A fin de tener una buena comprensión del citado documento, su análisis se puede centrar en torno a tres grandes cuestiones⁹⁴ que aparecen en él: la noción de seguridad adoptada por la Organización, las nuevas instituciones y mecanismos de consulta de la OSCE y la diplomacia preventiva del proceso OSCE.

La noción de seguridad

El primer gran tema que aparece reflejado a lo largo del texto, es el de la noción de **seguridad** adoptada por la OSCE. Como se ha mencionado en la parte primera de esta tesis, la noción de seguridad presente en la Organización es la de la seguridad global⁹⁵. En ese sentido, se recuerda que la seguridad global se caracteriza por abordar los problemas desde múltiples dimensiones, por la promoción de interacciones transnacionales y subestatales y por la participación de una pluralidad de actores en la búsqueda de soluciones a los problemas de la seguridad. La esencia de los principios de la seguridad global aparece reflejada en el Documento de Helsinki II, que define a la seguridad como indivisible, cooperativa y transfronteriza⁹⁶. En el primer caso, la seguridad **indivisible**, la OSCE de la post-guerra fría no hace sino reafirmar su método tradicional de trabajo (se recuerda que la indivisibilidad ya aparecía como un atributo de la componente seguridad en el AF). Así, se vincula, por

⁹⁴ El documento hace referencia a una amplísima gama de temas. La primera parte consta de dos apartados. El primero es una declaración titulada *Promesas y problemas del cambio* que, a la vez que reafirma los principios del Acta Final y de los formulados en la Carta de París, examina los acontecimientos sucedidos en el continente. El segundo, denominado *La CSCE y la gestión del cambio* analiza la noción de seguridad presente en el proceso de Helsinki.

La segunda parte del documento, que corresponde a las *Decisiones*, esta dividida en capítulos temáticos. Estos hacen referencia: al *Fortalecimiento de las Instituciones y estructuras de la CSCE*, al *Alto Comisionado de la CSCE para las minorías nacionales*, a la *Pronta alerta, prevención de conflictos y gestión de crisis*, a las *Relaciones con las organizaciones internacionales, con los estados no participantes y cometidos de las organizaciones no gubernamentales*, al *Foro de la CSCE de Cooperación en materia de seguridad*, a la *Dimensión Humana*, a la *Cooperación económica*, al *Medio ambiente*, a la *CSCE y la cooperación regional y transfronteriza*, a la *Región del Mediterráneo* y al *Programa de apoyo coordinado a estados participantes recientemente admitidos*.

⁹⁵ Vid. capítulo I., apartado 2.2.d.

⁹⁶ Para más detalles sobre estas nociones de seguridad vid. V.Y. GHEBALI (1992b) "Post-'92 Helsinki: Towards an operational Institution for Comprehensive Security", *Disarmament*, vol. xv, núm. 4, pp. 1-12.

un lado el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y, por otro, liga la solidaridad y la cooperación en materia de economía y medio ambiente con las relaciones pacíficas entre los estados⁹⁷.

En el segundo caso, la seguridad **cooperativa** comporta la idea del trabajo en común. Es decir, que ningún estado en el ámbito de la OSCE puede reforzar su seguridad a expensas de los otros estados. El Documento de Helsinki II recomienda que los estados fomenten de manera cooperativa los cambios democráticos, la consolidación de las normas de conducta en los aspectos político-militares de la seguridad y la solidaridad en materia económica.

En el tercer caso, la seguridad **transfronteriza** hace referencia a la voluntad de la OSCE de promover, aplicar y desarrollar los principios y objetivos de la Organización más allá de sus fronteras, a través de las relaciones con países externos o con otros grupos regionales. Un ejemplo de este tipo de seguridad, aparece en el caso de las relaciones establecidas por Japón y la República de Corea con la OSCE. Esta noción de seguridad transfronteriza, permite destacar el hecho de que la OSCE se presenta hoy en día como una comunidad generadora de valores⁹⁸, de ahí su voluntad de exportación transfronteriza, y también como una comunidad de objetivos. Los objetivos de la OSCE se centran en: la consolidación de la paz, el establecimiento y desarrollo de la democracia y la consolidación de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos. El papel de la OSCE, en tanto que comunidad generadora de valores y de objetivos, será analizada en el capítulo VI. En dicho capítulo se lleva a cabo el estudio de la aplicación del modelo de "comunidad de seguridad", desarrollado en la parte primera de la tesis, al ámbito de la OSCE.

⁹⁷ CSCE/Documento de Helsinki II. *Los Desafíos del Cambio* (1992), La CSCE y la gestión del cambio, parág. 21.

⁹⁸ Sobre el tema de la OSCE como comunidad de valores, vid., por ejemplo, E. ADLER (1997) "Imagines (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations", *Millenium*, vol. 26, núm. 2, pp. 249-277; y M. VAN DER STOEL (1994) "Prevenir conflictos y construir la paz: un reto para la CSCE", *Revista de la OTAN*, agosto, pp. 7-12.

Modelo que, como se recordará, se basa en el principio de la solución pacífica de las controversias entre los miembros que integran una comunidad.

Instituciones y mecanismos de consulta

A fin de dotar de efectividad a la OSCE, y en base a las sugerencias del Consejo de Praga, el Documento de Helsinki II refuerza los mecanismos de consulta e instituciones existentes en la Organización.

Con respeto a los mecanismos de consulta, se establecen, con más precisión, las funciones de las Reuniones de Jefes de Estados o de Gobierno, centradas en proporcionar orientación al más alto nivel político. Las Reuniones de Continuidad, convertidas en Reuniones de Seguimiento, continúan ocupando un lugar central en el ámbito de la Conferencia, como encuentros evaluadores de los compromisos de Helsinki. El Documento confirma tanto las atribuciones del CM, como órgano rector de la OSCE, como las del CS en tanto que mecanismo de supervisión y coordinación de las actividades de la Conferencia.

En el mismo capítulo también se incluye la figura del Presidente en Ejercicio de la Organización (PEE) que, con el apoyo de una troika (similar a la comunitaria) integrada por el presidente de turno, el anterior y el que le sucederá en el cargo, se encarga de la coordinación de los asuntos corrientes de la OSCE.

En el ámbito de las instituciones, las decisiones adoptadas en Helsinki II se encaminaron al fortalecimiento de algunas de las ya existentes, así como a la creación de otras nuevas. Dentro de las instituciones que se vieron reforzadas, la OIDDH fue la gran beneficiada. En la Reunión de Helsinki se decidió otorgar a la Oficina nuevas funciones y tareas, convirtiéndola en la principal institución en el ámbito de la Dimensión Humana. No ocurrió lo mismo con otra de las instituciones que había nacido conjuntamente con la OIDDH, nos referimos al CPC. En Helsinki II se creó el Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) que asumió funciones

(desarme) pensadas originalmente para el CPC, desvirtuándose así, en gran medida, los objetivos del CPC. La extraña vida del CPC ha estado determinada, como se verá más adelante, por la política llevada a cabo por ciertos países, que han visto en el CPC una institución peligrosa para sus intereses.

La gran creación institucional de Helsinki II fue la figura del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN), como respuesta a los problemas que surgían en ese campo en el espacio OSCE.

La diplomacia preventiva

El Documento de Helsinki II establecía una serie de medios para potenciar la Organización en el campo de la prevención de conflictos, entendiendo por diplomacia preventiva "los esfuerzos por prevenir la agresión y la violencia atacando de raíz las causas de los problemas y evitar, gestionar y solucionar conflictos de modo pacífico y por los medios adecuados"⁹⁹. Desde 1992, y siempre teniendo en cuenta la calidad de global de la seguridad, la Conferencia centró la mayor parte de sus esfuerzos en el campo de la prevención de conflictos.

En la creación y desarrollo de una estructura de diplomacia preventiva y de gestión de crisis en el marco OSCE, ha influido de manera especial un área concreta de la región que cubre la Organización: el espacio ex-soviético. El espacio ex-soviético y los conflictos latentes y declarados que existen en él conforman la región de mayor riesgo para la seguridad en el área euro-atlántica¹⁰⁰. Teniendo en cuenta

⁹⁹ CSCE/Documento de Helsinki II. *Los Desafíos del Cambio*. (1992), La gestión del cambio, parág. 19.

¹⁰⁰ El fin de la guerra fría significó un cambio de amenazas y riesgos para la seguridad europea. Entre las regiones generadoras de "retos" hacia la seguridad europea -los Balcanes, Europa Central y Oriental, el Mediterráneo y el área de la antigua URSS- es la ex-URSS la que entraña mayor inseguridad. Un elevado número de factores (una población de 300 millones de personas, más de 150 nacionalidades, una economía obsoleta, un ejército numeroso, una industria militar anticuada, una serie de conflictos étnicos y la política de la Federación Rusa) explican la importancia de la región en las cuestiones de seguridad europea. Sobre la relación entre la seguridad europea y la ex-URSS vid. S.

esa lógica causa-efecto entre organizaciones y problemas, a la que se hacía mención al comenzar este apartado, se podría afirmar que entre la OSCE y el espacio ex-soviético existe un proceso de continua y recíproca interacción. Esta interacción se manifiesta en la relación entre el área, como generadora de problemas y de inseguridades, y la Organización, como productora de instrumentos de prevención y gestión de esos problemas e inseguridades¹⁰¹. Todo ello será tratado en la tercera parte de este trabajo.

Por último, y vinculado al tema del fortalecimiento de la seguridad europea, el Documento de Helsinki II confirma que la OSCE es un acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. De esta manera la OSCE se convierte en un instrumento más para mantener la paz y la seguridad internacionales.

En líneas generales, la reunión de Helsinki II, dotó a la OSCE de los medios para hacer frente a las "inseguridades" de la Nueva Europa.

b. Estocolmo (diciembre 1992)

La reunión del CM de Estocolmo (14 y 15 de diciembre de 1992) se caracterizó por la concurrencia de tres elementos: el clima internacional en que se desarrolló, los actores que participaron y la envergadura de las decisiones que se adoptaron.

En el CM de Estocolmo se vivió el primer gran "susto" de la Nueva Europa. El espíritu de los viejos tiempos parecía emerger de nuevo a través de las palabras

MEDVEDEV (1994) "Security Risks in Rusia and the CIS: A Case Study", *The International Spectator*, vol. XXIX, núm. 1, pp. 53-87.

¹⁰¹ La relación entre la OSCE y el área ex-soviética, ha sido abordada en E. BARBE y N. SAINZ (1997) "Postsovetskoe prostranstvo: Laboratoriya SBSE/OBSE", en B. COPPIETTERS, E. REMACLE, y A. ZVEREV (eds.) *Mezhdunarodny opyt razresheniya etnicheskikh konfliktov, Eticheskije i regionali'nye konfliktv v Evrazil*, Moscow, Ves Mir, vol. 3, pp. 94-117 (en ruso).

del ministro ruso de asuntos exteriores KOZYREV, que en su discurso al Consejo afirmaba:

"I must introduce corrections in the concepts of Russian foreign policy, about the part of which concerning CSCE problems...The space of the former Soviet Union cannot be regarded as a zone of full application of CSCE norms. In essence this is a post-imperial space, in which Russia has to defend its interests, using all available means, including military and economic means."¹⁰²

Las declaraciones de KOZYREV, que llevarían a plantear la cuestión de una vuelta a la lógica de guerra fría en las relaciones europeas, fueron aclaradas con posterioridad. El objetivo declarado del ministro habría sido realizar una llamada de atención a los participantes en la Organización sobre la situación en la ex-URSS. En su discurso, se había limitado a recoger las demandas de los grupos de oposición en su país. De esta forma pretendía dar a conocer el peligro que podía representar para Europa el que el gobierno ruso cayese en manos de radicales. A pesar de las aclaraciones se había hecho saber, sutilmente, que la Federación Rusa seguía asumiendo la responsabilidad en todo lo que sucediese en el espacio ex-soviético. La reunión de Estocolmo recogerá los temas que afectan a dicho espacio.

Con respecto a los actores, el Consejo de Estocolmo fue la primera reunión de este tipo a la que no asistió Yugoslavia (Serbia y Montenegro) cuya participación en la OSCE había sido suspendida en julio de 1992. Tampoco lo hicieron Uzbekistán y Tayikistán (inmersos en graves problemas políticos internos). Si lo hizo, siendo su debut en un CM, Japón en calidad de estado no participante. Por otra parte, la reunión significó la última participación de Checoslovaquia, antes de su división.

Con respecto a las decisiones, éstas estuvieron ligadas al papel de la OSCE en la Nueva Europa y en particular a la cooperación con otras organizaciones

¹⁰² C. ALTERMATT (1993) "The Stockholm Meeting of the CSCE Council", *Helsinki Monitor*, vol. 4., núm. 1, p. 6.

internacionales. En este sentido se decidió la presencia de un representante del Secretario General de Naciones Unidas en las reuniones del CM y del CS. No hubo, como en reuniones anteriores, debates de fondo. En este Consejo, dos propuestas que tenían una larga historia en la agenda de la OSCE llegaron a formalizarse. Por una parte, la adopción de una Convención de Conciliación y Arbitraje que satisfizo las viejas demandas francesas de crear un mecanismo para el arreglo pacífico de las controversias. Por otra, la designación del holandés VAN DER STOEL como ACMN, cubrió el empeño de los Países Bajos en tener una figura que tratase el delicado tema de las minorías nacionales en el espacio OSCE. El único tema que generó ciertas fricciones fue la futura incorporación de dos nuevos estados: la República Checa y Eslovaquia¹⁰³.

Sin embargo, una decisión que si implicó cambios en la dinámica de metamorfosis de la OSCE en camino de convertirse en organización, fue la creación de la figura de un Secretario General (SG). El SG debía asumir la más alta responsabilidad administrativa dentro de la Organización. Este era el primer paso en el inicio de la centralización administrativa de la OSCE. Hasta la creación de la figura del SG, la OSCE había funcionado como un espacio en vías de institucionalización descentralizado. Hecho que evidencia la localización de las sedes de las distintas instituciones: Praga (Secretaría), Varsovia (OIDDH), y Viena (CPC), así como la falta de una institución de coordinación general (la Secretaría de Praga tenía funciones administrativas muy limitadas).

c. Roma (diciembre 1993)

El CM de Roma (30 de noviembre y 1 diciembre de 1993) tuvo lugar en un año marcado por el agravamiento de los conflictos yugoslavos, el fracaso de los

¹⁰³ Liechtenstein realizó una declaración interpretativa en relación a dicho ingreso, pero sin bloquearlo.

planes¹⁰⁴ encargados de poner fin a los mismos y el incremento de la inestabilidad en algunas antiguas repúblicas soviéticas (por ejemplo, Ucrania, Georgia y la propia Federación Rusa). Las discusiones del Consejo de Roma giraron, especialmente, en torno a cuatro áreas "sensibles": Yugoslavia, Nagorni-Karabaj, las misiones de mantenimiento de la paz en la ex-URSS y el reforzamiento institucional de la OSCE.

En el tema yugoslavo, una constante en la OSCE, se decidió continuar con la suspensión de Yugoslavia (Serbia-Montenegro), dejando abierta la posibilidad de despenalizarla si aplicaba "plenamente todos los principios, compromisos y decisiones de la OSCE"¹⁰⁵.

El tema de Nagorni-Karabaj puso de relieve las dificultades en armonizar los esfuerzos de la OSCE y los de la Federación Rusa. A lo largo del conflicto, tal como se analizará en detalle en la tercera parte de esta tesis, la Federación ha tenido una posición ambigua respecto a la actuación de la Organización. Si bien los rusos forman parte del Grupo de Minsk, encargado de gestionar el conflicto en Nagorni-Karabaj, es en ese año 1993 cuando comienzan a potenciar más su papel (gestión) y el de otra organización internacional en dicho conflicto: la Comunidad de Estados Independientes (CEI). La CEI, que agrupa a todos los estados de la ex-URSS con excepción de los bálticos y con la Federación Rusa como líder de la misma, va poco a poco asumiendo el protagonismo en la crisis que enfrenta a armenios y azeríes. Esta conducta rusa ha dado lugar a la producción de situaciones confusas en el seno de la OSCE, que se reflejan a la hora de adoptar decisiones. Así, la OSCE ve "minada" su gestión desde el mismo ámbito de la Organización¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Se hace referencia a la Conferencia de Ginebra que daría a luz el "Plan Vance-Owen."

¹⁰⁵ CSCE/La CSCE y la Nueva Europa. *Nuestra Seguridad es Indivisible* (1993), Decisiones, parág. 3.

¹⁰⁶ Por ejemplo, en la reunión de Roma no fue posible establecer una misión, decidida por el Grupo de Minsk, debido a la negativa de Azerbaiyán.

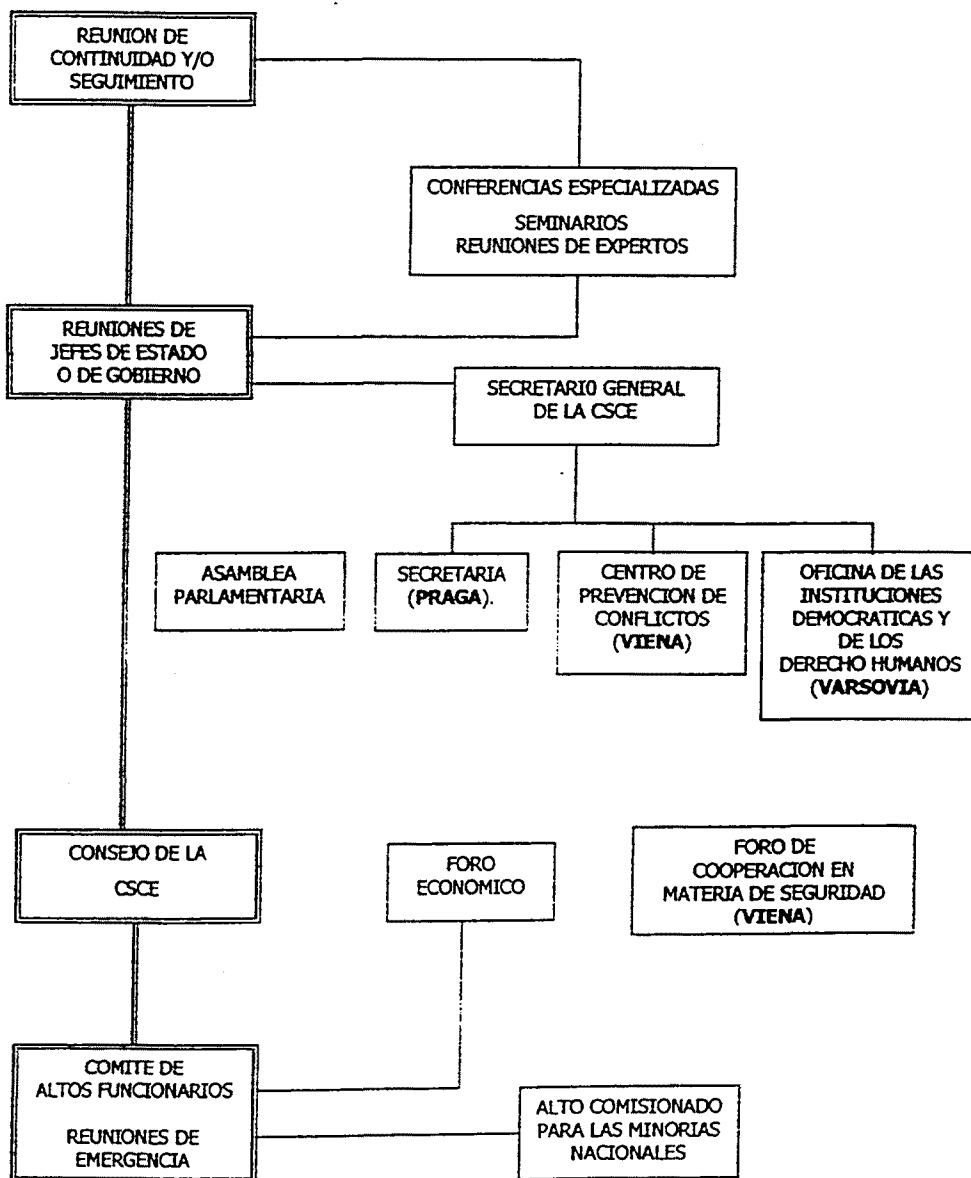
Pero, sin lugar a dudas, el gran tema de fondo del CM, fue el de las demandas de la Federación Rusa para el establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz (contempladas en el marco de la gestión de crisis de la OSCE) en los territorios ex-soviéticos, bajo supervisión de fuerzas militares de la CEI. Dicha propuesta recogió la oposición contundente de los estados bálticos, Turquía y Ucrania, quedando la consideración del tema para futuras reuniones.

Con respecto al tema del reforzamiento institucional de la OSCE, en el Consejo de Roma se decidió la creación de una Secretaría en Viena. La nueva Secretaría concentraría todas las funciones administrativas de la Organización (la secretaría de Praga y la del CPC pasaban a depender de ella) y se encargaría de los aspectos financieros de las misma. Se daba así, otro paso más en ese proceso de centralización administrativa de la Organización.

En el balance general de esta segunda etapa en la transformación de la OSCE destaca un hecho significativo, la existencia de una dinámica contraria a la de la primera etapa ese proceso de institucionalización. Si el período 1990-1992 muestra un espacio en el que predominan los criterios de descentralización de instituciones y de no "burocratización" del espacio OSCE (mantenimiento del espíritu informal del proceso de Helsinki), el período 1992-1994 ofrece una dinámica contraria. La creación de dos instituciones, el SG y la Secretaría de Viena (vid. figura 5) dan indicios del comienzo de una situación nueva dentro de la OSCE, la de la centralización.

Figura 5. Organigrama de la OSCE 1992-1994

Mecanismos de consulta (=)
Instituciones y encuentros especializados



2.3. De Budapest a Copenhague (1994-1997)

La etapa que se extiende desde la Reunión de Revisión (RR) de Budapest (diciembre 1994) al Consejo de Ministros de Copenhague (diciembre 1997), y en la que la Conferencia cambia su nombre por el de Organización para la Seguridad y la Cooperación Europa se clarifican y se racionalizan las funciones de las instituciones presentes en la OSCE. Entre 1994 y 1997 la vida de la OSCE se verá afectada por una serie de acontecimientos (aparición de nuevos conflictos, como la crisis chechena; recrudecimiento de viejas crisis, como Nagorni-Karabaj; acuerdos de paz en los territorios de la antigua Yugoslavia, posible ampliación de la OTAN hacia el Este, etc.), que incidirán de manera significativa en el papel a desempeñar en la seguridad europea con miras al siglo XXI. Para algunos autores, y de cara al nuevo milenio, los resultados de las RR de Budapest (1994) y de Lisboa (1996), así como los de los Consejos de la OSCE de Budapest (1995) y de Copenhague (1997) aparecen como "una oportunidad perdida para la seguridad europea"¹⁰⁷. El presente apartado pretende evaluar el alcance de tal aseveración.

a. Budapest (diciembre 1994)

La última reunión de la OSCE bajo la forma de Conferencia tuvo lugar en la Reunión de Revisión de Budapest (diciembre 1994). En ese encuentro, el tercero desde el final de la guerra fría, se decidió cambiar la denominación de la Conferencia, por la de Organización, a la vez que se modifica la denominación de los mecanismos de consultas. A partir de la Reunión de Budapest, como se apuntó con anterioridad, el Consejo pasa a denominarse Consejo de Ministros, el Comité de Altos Funcionarios cambia su nombre por el de Consejo Superior y el Comité Permanente

¹⁰⁷ T. KOKKINIDES (1995) "La OSCE: une opportunité perdue pour la sécurité européenne?", *Relations internationales et stratégiques*, núm. 18, p. 88.

se convierte en el Consejo Permanente¹⁰⁸.

La Reunión de Budapest aparecía como el marco idóneo y como la ocasión propicia para paliar, por lo menos en parte, las deficiencias y limitaciones que la Organización tenía en cuanto institución vinculada a la seguridad europea. Estas limitaciones fueron expuestas con suma claridad por el entonces ministro de asuntos exteriores de los Países Bajos, KOOIJMANS, ante el Consejo Permanente (CoP). En mayo de 1994 KOOIJMANS resumía la situación de la OSCE de la siguiente forma: "Ne nous laissez pas nous faire des illusions: la CSCE n'a pas tenu ses promesses."¹⁰⁹

El comentario del ministro se apoyaba en una serie de elementos que afectaba tanto la operatividad como la eficacia de la OSCE. Entre las razones argumentadas, figuraban la pérdida de funciones y tareas de la OSCE en favor de otras organizaciones (la OTAN y la UE aparecían como ejemplos en el caso de la ex-Yugoslavia); la reticencia de ciertos estados participantes tanto a reforzar la OSCE como a utilizar su potencial para la prevención de conflictos y para el mantenimiento de la paz; el lento proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Organización; y la falta de recursos financieros¹¹⁰. De ahí que, el encuentro en la capital húngara generase importantes expectativas.

Las reuniones preparatorias de la Reunión, octubre a diciembre de 1994, fueron sumamente productivas en lo concerniente a propuestas tendentes a dotar de

¹⁰⁸ Vid. *CSCE/Documento de Budapest. Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Decisiones, Capítulo I, parágs. 16, 17 y 18.

¹⁰⁹ P. KOOIJMANS (1994) *Discours devant le Comité Permanent de la CSCE*, Vienne, 17 mai.

¹¹⁰ Vid. KOKKINIDES (1995), op. cit., p. 89. Con respecto a este último factor, el económico, cabe mencionar que el presupuesto total de la OSCE para 1995 era de alrededor de 32 millones de dólares (contra 900 millones para la OTAN/SHAPE, por ejemplo). El presupuesto conjunto de la OIDDH y del ACMN es de 5 millones. Países como Alemania, Estados Unidos, Francia y Reino Unido realizan una contribución de cerca de 2 millones cada uno. Para más información económico-financiera de la OSCE vid. *CSCE/Informe Anual del Secretario General*, años 1994 y 1995.

efectividad a la Organización. Propuestas que, desde perspectivas minimalistas, defendidas por algunos países de la Alianza Atlántica; hasta posiciones maximalistas, sostenidas por la Federación Rusa, translucen claramente los intereses políticos de los actores en cuanto al papel de la Organización en la seguridad de Europa.

Desde la óptica de algunos estados miembros de la OTAN, Estados Unidos y Reino Unido, la OSCE sólo necesitaba "reajustar, mediante pequeñas adaptaciones las estructuras y los instrumentos de actuación" que ya poseía¹¹¹. Según esos países, la OTAN, en pleno proceso de transformación y adaptación a las nuevas circunstancias de la seguridad en Europa, es la organización mejor preparada para llevar a cabo (bajo mandato de otras organizaciones, por ejemplo, Naciones Unidas o la misma OSCE) tareas de seguridad¹¹². De esta forma la OSCE quedaba relegada a un segundo plano.

Por otra parte, las propuestas generadas por un importante y numeroso grupo de países (entre otros Alemania, Holanda, Austria y Hungría), recogían ideas sustanciales para intentar subsanar algunas de las limitaciones de la OSCE en el ámbito de la prevención y de la gestión de conflictos y en el de los procedimientos de toma de decisión. De estas propuestas se analizan dos, que son las más significativas de cara al futuro. La primera, de origen germano-holandés, conocida en el seno de la Organización como la proposición K+K (al haber sido elaborada por los respectivos ministros de asuntos exteriores, KINKEL-KOOIJMANS) proponía una

¹¹¹ V.Y. GHEBALI (1995) "La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa tras la Conferencia de Budapest", *Revista de la OTAN*, marzo, núm. 2, p. 24.

¹¹² La posición estadounidense respecto al lugar que cabe a la OSCE en relación con la OTAN en la arquitectura europea de seguridad fue expresada por el presidente CLINTON en los siguientes términos: "La OTAN es la base de la seguridad en Europa, pero su función va cambiando a medida que cambia el continente (...) A medida que la OTAN continúe con su misión, otras instituciones podrán y deberán compartir la carga de seguridad y asumir responsabilidades especiales. Una CSCE fuerte y vibrante en Europa es esencial.", W.J. CLINTON (1994), Presidente de los Estados Unidos, *CSCE/BS/VR.2*, p. 3.

relación más estrecha entre la OSCE y Naciones Unidas¹¹³. En esta proposición, cuyo objetivo era el fortalecimiento de la OSCE como organización regional de Naciones Unidas, se sostenía que los conflictos en el área OSCE debían ser gestionados por la Conferencia (política de "OSCE first") y, sólo en el caso de que no se lograra resolver la cuestión, se recurriría al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Lo más destacado en la propuesta K+K, apoyada en un principio por la UE, era que contemplaba la posibilidad de la fórmula consenso-menos-violador(es), para remitir la cuestión al seno de Naciones Unidas.

La segunda propuesta, presentada por Austria y Hungría, postulaba la creación de un "advisor on issues of stability and security"; es decir, la existencia de un asesor con mandato similar al del ACMN para la prevención de tensiones no relacionadas con minorías nacionales. Esta segunda propuesta al igual que la anterior, contemplaba también la introducción del principio del "consenso-menos-violador(es)" en la aplicación de los principios de la OSCE¹¹⁴.

Por último, cabe mencionar las propuestas realizadas por la Federación Rusa respecto del papel de la OSCE en la seguridad de Europa. El núcleo de las proposiciones rusas se basaba en la posibilidad de reestructurar la OSCE y convertirla en una verdadera organización internacional con vínculos que obligasen jurídicamente a sus miembros. Para hacer posible esta metamorfosis, se proponía el establecimiento de un Comité Ejecutivo (especie de Consejo Europeo de Seguridad), pero manteniendo el consenso como regla en la adopción de decisiones¹¹⁵. También se sugería que la OSCE fuese la organización encargada de coordinar las funciones en materia de seguridad de la OTAN, la UE, la UEO, el Consejo de Europa, el Pacto

¹¹³ Vid. K. KINKEL y P. KOOLJIMANS (1994) *Joint agenda for Budapest*, Vienna, May 17th.

¹¹⁴ Vid. MOCK-JESZENSKI Proposal (1994) "Roadmap from Vienna to the CSCE Summit in Budapest", citado en A. BLOED "CSCE Review Conference started in Budapest", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 4, p. 96.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 96-97.

de Estabilidad y la CEI en el contexto europeo. Es decir, la OSCE aparecía en el diseño ruso como la organización "madre" de la arquitectura de seguridad europea.

Sin embargo, tanto estas propuestas, como otras que se hicieron en el marco de las reuniones preparatorias, no vieron la luz en la Reunión de Budapest¹¹⁶. La tónica de la política que configuró las decisiones adoptadas por los participantes fue la del inmovilismo. Es decir, no se abordaron cuestiones de fondo para hacer a la OSCE operativa como organización de seguridad. La responsabilidad de este inmovilismo recayó tanto en la actitud de algunos gobiernos occidentales, que restringieron en grado máximo los temas de la agenda a tratar (como es el caso de Estados Unidos y la posible consolidación de la OSCE como organización paneuropea de seguridad); como en la posición de la Federación Rusa, que hizo del bloqueo de posibles decisiones un instrumento de uso continuado. Para comprender este inmovilismo, que parece contradecir la actividad descrita en las reuniones preparatorias a Budapest, debe hacerse referencia al contexto internacional en el que tuvieron lugar las últimas discusiones de dichas reuniones preparatorias.

La atmósfera que rodeó la RR de Budapest, en especial las relaciones Estados Unidos-Federación Rusa, recordaba épocas pasadas; no dudando algunos estudiosos en calificarla como "foro de continuación del enfrentamiento Este-Oeste"¹¹⁷. El fracaso de dicha reunión es atribuible al brusco deterioro de las relaciones ruso-estadounidenses, como consecuencia del anuncio por parte Estados Unidos, de la extensión de Alianza Atlántica hacia el Este¹¹⁸ (coincidiendo en el tiempo con la

¹¹⁶ Para un análisis detallado de las proposiciones, vid. BRITISH-AMERICAN SECURITY COUNCIL (1994) "Deciding the CSCE's Future: Prospect's for the 1994 Budapest Summit", *Basic Report*, London/Washington, núm. 3.

¹¹⁷ Vid. KOKKINIDES (1995), op. cit., pp. 91-93.

¹¹⁸ El anuncio de la ampliación de la Alianza origina una serie de reacciones del gobierno ruso. El 1 de diciembre de 1994 la Federación Rusa se niega a firmar los acuerdos para su incorporación a la Asociación para la Paz, en protesta contra los planes de ampliación de la OTAN; es decir la admisión en el seno de la Alianza de Polonia, de la República Checa, y de Hungría. El 2 de ese mismo mes, en Naciones Unidas, la Federación Rusa utiliza su derecho de veto para evitar la condena de Serbia-Montenegro en relación a la guerra en Bosnia-Herzegovina; adoptando idéntica actitud en el ámbito

Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de la OSCE). El tema de la ampliación de la Alianza es el gran tema de debate que ha marcado profundamente las relaciones de seguridad en Europa a partir de 1994, en especial entre Estados Unidos y la Federación Rusa, y su incidencia en el marco de la OSCE ha sido fundamental. Tanto es así, que la respuesta rusa a la posible ampliación de la OTAN la formula el propio presidente, YELTSIN, en el mismo marco de la OSCE:

"(...) [nos] preocupan las transformaciones que ocurren en la OTAN. ¿Qué significará todo esto en definitiva para Rusia?

La OTAN se creó en la época de la guerra fría. Ahora con dificultades, la Organización busca el nuevo lugar que le incumbe en esta nueva Europa. Es importante que esa búsqueda no cree nuevos polos de discordia, sino que contribuya a crear la unidad europea.

Esta lógica va en contra de los planes de ampliación de la OTAN ¿Para qué sembrar las semillas de la desconfianza? Ya no somos adversarios, sino todos asociados. Se da una explicación diciendo que esta expansión de la estabilidad se hacía para el caso de que ocurriesen acontecimientos indeseables en Rusia. Si a partir de esta premisa se intenta modificar el ámbito de responsabilidades de la OTAN, haciéndola llegar hasta las fronteras de Rusia, diré desde ahora que es prematuro enterrar la democracia en Rusia. No deben repetirse los errores del pasado.

Ningún Estado fuerte puede vivir en virtud de las leyes del aislamiento, lo cual es contraproducente."¹¹⁹

La contundencia de las palabras de YELTSIN sobre la ampliación de la Alianza no sólo estaban motivadas por cuestiones de política exterior (posible aislamiento ruso), sino en particular por factores de política interna que afectaban a la Federación: la crisis que tenía lugar en la República de Chechenia. La actitud de la Federación hacia Chechenia y el grado que alcanzaba el conflicto (paralelo a la realización de la Reunión de Revisión) dieron lugar a críticas exacerbadas por parte

de la OSCE (bloqueando una declaración sobre el tema). La oportunidad de la declaración sobre la ampliación de la OTAN formulada por Washington, así como la intención del presidente CLINTON de no concurrir al encuentro de Budapest, es criticada por algunas personalidades, como es el caso del entonces presidente de la Comisión Europea, DELORS; vid. A. BLOED (1995) "CSCE/OSCE Summit Meeting in Budapest ended in "Failure", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 1, p. 66.

¹¹⁹ B. YELTSIN, Presidente de la Federación Rusa, *CSCE/BS/VR.2* (1994), p. 9.

de algunos participantes en la OSCE, como Alemania que tildaría, más tarde, de "completa locura" la situación chechena¹²⁰. El grueso de las críticas formuladas a los rusos se dirigían especialmente al no cumplimiento por parte de éstos de compromisos adquiridos en el seno de la Organización, como era, por ejemplo, el de la notificación previa de operaciones militares dentro su territorio. Las críticas también se hicieron sentir ante las explicaciones dadas por la Federación para justificar el envío de tropas a la república separatista: proteger a los civiles de la capital chechena¹²¹.

Así pues, la RR de Budapest y la RJEG y, en consecuencia, sus resultados, estuvieron mediatizadas por el clima de enfrentamiento de dos de sus participantes: Estados y la Federación Rusa.

A nivel de decisiones concretas, en Budapest¹²² se adoptó una serie de medidas de carácter institucional, político-militar y regional.

En el orden institucional cabe mencionar los casos del SG, de la OIDDH y de las Reuniones de Revisión. En el caso del SG, se decidió que éste participase de forma más activa en todos los aspectos de la gestión de la Organización, así como también en la reuniones ministeriales de la Troika de la OSCE. Sin embargo, el hecho

¹²⁰ Vid. *El País*, 8 de enero de 1995, p. 2.

¹²¹ La situación de la población civil en Chechenia motivó que Francia, Alemania y Grecia solicitaran a Moscú el envío a Grozny de un grupo de observadores OSCE. Sin embargo, como se verá mas adelante, ningún estado activará los posibles mecanismos de la OSCE para casos como el de Chechenia.

¹²² El Documento de Budapest de 1994 esta dividido en dos partes bien diferenciadas, partes que dan cuenta de una agenda extensa y diversa. La primera es una declaración titulada *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era*, en la que los participantes reafirman los compromisos adquiridos en el ámbito de la OSCE; recuerdan el 50º aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial y acogen con satisfacción el buen desarrollo de la cuestión de los estados bálticos. La segunda parte corresponde a las *Decisiones*, haciéndose mención a: i. el fortalecimiento de la OSCE y su transformación en organización; ii. cuestiones regionales (Nagorni-Karabaj, Georgia, Moldova); iii. el Código de Conducta sobre aspectos político-militares; iv. tareas para el FCS; vi. principios que deben regir la No Proliferación; vii. un modelo común y general de seguridad para Europa en el siglo XXI; viii. la dimensión humana; ix. la dimensión económica; x. cuestiones del Mediterráneo.

de que no se otorgase mayor realce al estatuto político del SG hace que éste continúe actuando, en palabras de GHEBALI, como "si fuera el primer secretario del presidente de turno"¹²³. En cuanto a la OIDDH, su papel fue nuevamente reforzado en tanto que "principal institución de la dimensión humana"¹²⁴, correspondiéndole tareas de asesoramiento en las deliberaciones del CS y del CoP. En el caso de las RR, éstas deberán, a diferencia de lo que se venía haciendo desde el inicio del proceso OSCE, llevarse a cabo en la sede principal de la OSCE en Viena. Así, nuevamente ("y van tres") aparece la capital austríaca como sede de encuentros de la Organización, en este caso las Reuniones de Revisión, reuniones históricas en la vida del proceso de Helsinki.

En el ámbito de la seguridad político-militar, la inclusión de un *Código de Conducta sobre los aspectos políticos militares de la seguridad* constituye el hecho más significativo. El Código dirigido a:

"(...) fortalecer la cooperación en materia de seguridad, entre otras formas, mediante la promoción de normas de conducta responsable y cooperativa en la esfera de la seguridad"¹²⁵

procura ser un documento integrador, a nivel de la seguridad, de los principios y compromisos presentes en la Organización. Así, y a modo de ejemplo, procura armonizar el papel de las fuerzas armadas de los estados participantes con el respeto de los derechos humanos¹²⁶. Sin embargo, dado el clima en el que se desarrolló la

¹²³ GHEBALI (1995), op. cit., p. 25. En este sentido hay que mencionar el rechazo a la sugerencia germano-holandesa de autorizar al SG a remitir a los Consejos (de Ministros, Superior o Permanente) cuestiones que, según su criterio, pudieran alterar la paz y la seguridad en el área OSCE.

¹²⁴ CSCE/Documento de Budapest. *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era* (1994), Capítulo VIII, parág. 8.

¹²⁵ Ibid., Decisiones, capítulo IV, preámbulo.

¹²⁶ Si bien el control democrático de las fuerzas militares y paramilitares de un estado está mencionado en el Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana (parág. 25), es en el Código de Conducta donde se combina en la práctica las dimensiones político-militar y la humana; en este sentido

Reunión, este documento de carácter normativo no satisfizo las expectativas puestas en él. Para algunos autores el Código aparece como insuficiente para abarcar los aspectos militares y de la seguridad. Un defecto importante es la ausencia de un mecanismo de seguimiento especializado y de medidas dignas de credibilidad que obliguen a cumplir las decisiones adoptadas¹²⁷.

Cabe mencionar que, para los especialistas¹²⁸, algunos aspectos del mencionado Código dejan abierta la posibilidad de que la OSCE se convierta o pueda actuar en el futuro como un sistema de seguridad colectiva o de defensa colectiva¹²⁹.

A nivel de las cuestiones regionales en el área OSCE, las decisiones de la Reunión de Budapest hacen mención explícita al conflicto de Nagorni-Karabaj (en este sentido lo más destacable es el encargo hecho al PEE de la elaboración de un plan para la composición y el establecimiento de una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz de la OSCE); a la situación en la República de Georgia (en clara alusión a la crisis de Abjazia y la "limpieza étnica" sufrida por la población de origen georgiano); y también a los problemas de la República de Moldova (retirada del 14º Cuerpo de Ejército ruso y al conflicto en la región del Trans-Dniester).

vid. *CSCE/Documento de Budapest. Hacia una auténtica Asociación en una Nueva Era*, (1994), Decisiones, Capítulo IV, parág. 20.

¹²⁷ Vid. GHEBALI (1995), op. cit. ,p. 27.

¹²⁸ J. BORAWSKI (1995), "The Budapest Summit Meeting", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 1, p. 15.

¹²⁹ En ese sentido y a raíz de una propuesta polaca, los estados participantes "están decididos a actuar de forma solidaria si se violan las normas y compromisos de la CSCE, y a facilitar respuestas concertadas a los desafíos contra la seguridad con que puedan enfrentarse como resultado de ello. Cuando un estado participante pida asistencia para realizar su autodefensa individual y colectiva, los países participantes celebrarán consultas con prontitud, de conformidad con sus responsabilidades ante la CSCE. Examinarán conjuntamente la naturaleza de la amenaza y las medidas que puedan requerirse en defensa de sus valores comunes.", vid. *CSCE/Documento de Budapest. Hacia una auténtica Asociación en una Nueva Era*, (1994), Decisiones, Capítulo IV, el parág. 5.

Una región cada vez "más presente" en la OSCE de post-guerra fría es el Mediterráneo. Así, y con el objeto de intensificar y profundizar la cooperación con los EMNP, en Budapest se decidió el establecimiento de un grupo de contacto informal. Este grupo, que se reunirá con cierta periodicidad, sesionará en el marco del CoP¹³⁰.

Finalmente, deben mencionarse dos cuestiones más vinculadas con la Reunión de Revisión de Budapest. La primera es el inicio de discusiones en el ámbito de OSCE con el fin de elaborar un concepto de seguridad para el siglo XXI. En este sentido, el Documento de Budapest y en base a una propuesta rusa, especifica la necesidad de elaborar un *Modelo de Seguridad Común y Global para Europa en el siglo XXI*, basado en los principios de la OSCE. La segunda cuestión, hace referencia a las dimensiones humana y de cooperación económica en el seno de la Organización. En el ámbito de la primera, la dimensión humana, siguiendo la tónica de profundización de los compromisos OSCE, se decidió que las cuestiones que atañen a dicha dimensión (inclusive las más graves: las de no implementación de compromisos) se plantearan de forma regular en el CoP. En el ámbito de la segunda, la dimensión económica, se resolvió la convocatoria, en el seno del CoP, de una reunión con el objetivo de potenciar la cooperación en el ámbito de la economía, la ciencia, la cultura, la tecnología y el medio ambiente.

A modo de síntesis, puede afirmarse que lo decidido en Budapest, así como los cambios de denominación no alteraron:

"(...) ni el carácter de nuestros compromisos dentro de la CSCE ni la condición jurídica de la CSCE y sus instituciones. La CSCE permanecerá flexible y dinámica en su desarrollo organizativo. Proseguirán los trabajos sobre las cuestiones relativas al ulterior desarrollo institucional de la CSCE incluyendo el fortalecimiento y la

¹³⁰ El tema ha sido abordado en N. SAINZ (1997) "La dimensión mediterránea de la OSCE en la post-guerra fría", comunicación presentada en las *XVII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales*, Palma (Mallorca), setiembre.

racionalización de sus instrumentos y mecanismos." ¹³¹

El cambio de nombre fue, según BLOED, un intento de hacer aparecer a la OSCE, a la vista de los estados participantes en ella, como la gran organización de seguridad en Europa. Sin embargo, tal intento resultaba dudoso, puesto que el carácter de la OSCE continuaba siendo el mismo ¹³². La nueva denominación, Organización, no supuso cambios en la naturaleza de los compromisos de la OSCE, que continuaba vinculando políticamente (no jurídicamente) a los participantes.

b. Budapest (diciembre 1995)

El quinto (primero bajo la denominación de Organización) Consejo de Ministros de la OSCE tuvo lugar también en la capital de Hungría, Budapest (7-8 de diciembre 1995), con la Antigua República Yugoslava de Macedonia como participante, elevando el número de estados de la OSCE a 55 ¹³³.

El Documento adoptado en este CM es un documento modesto, tanto en extensión como en contenido. El mismo incluye, como nueva modalidad, un resumen del PEE de la OSCE (evaluación de los compromisos adquiridos en el ámbito de la Organización desde la Reunión de Budapest), así como decisiones específicas en tres temas vinculados con la Organización: Bosnia-Herzegovina; el Proceso de Minsk

¹³¹ Ibid., parág. 29.

¹³² A. BLOED (1995) "CSCE/OSCE Summit Meeting in Budapest ended in "Failure", *Helsinki Monitor*, vol. 6, núm. 1, p. 67.

¹³³ En octubre de 1995, el CoP decide admitir a la ARYM, admisión constantemente bloqueada por Grecia (debido a problemas surgidos respecto al nombre y a la bandera del nuevo estado participante). La cuestión del nombre continua siendo un tema conflictivo que se traduce en cuestiones prácticas. En las reuniones OSCE la ARYM debería ocupar un lugar bajo la letra "M" (entre Luxemburgo y Malta) a lo que Grecia se opone. Por lo que se la situa, de acuerdo al orden alfabético francés (l'ex-Republique Yougoslave de Macedonie), entre Latvia (Letonia) y Liechtenstein. La ARYM, sin embargo, se niega a que se utilice la fórmula abreviada de su nombre, obligando a que se use el nombre completo, hasta que no se llegue a consenso para usar el nombre oficial de acuerdo a la Constitución macedónica; República de Macedonia.

sobre el conflicto de Nagorni-Karabaj) y la elaboración de un modelo común y global para Europa en el siglo XXI¹³⁴.

Bosnia-Herzegovina y, en particular, las tareas a desempeñar por la OSCE en la puesta en práctica de los Acuerdos de Paz de Dayton, ocupan la mayor parte de las decisiones adoptadas en el CM. En tal sentido, se decide crear una misión OSCE con una doble función: organizar las elecciones en Bosnia-Herzegovina, que se celebrarían en setiembre de 1996, y controlar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes en los aspectos políticos militares (medidas de fomento de la confianza, entrega de armas, etc.) y de la dimensión humana.

El CM confirma que el proceso de Minsk continúa siendo el único foro para la solución del conflicto en Nagorni-Karabaj, e insta a las partes en el conflicto a lograr un acuerdo político sobre el cese del mismo. La firma de tal acuerdo permitiría el posible establecimiento de una misión de mantenimiento de paz de la OSCE¹³⁵.

Respecto a la elaboración de un modelo común y global de seguridad para Europa, y de acuerdo a lo decidido en la Reunión de Revisión de Budapest, se había celebrado en Viena (setiembre de 1995) un seminario sobre el tema. Ante los escasos resultados obtenidos a lo largo de un año de discusiones; el CM decidió llevar los trabajos a una fase más operacional. En este sentido, encarga al PEE la realización de más seminarios en el ámbito de la seguridad, pero lo más significativo es la llamada a personalidades académicas y representantes no gubernamentales para participar en el debate sobre un modelo de seguridad¹³⁶. El futuro modelo de seguridad para la Europa del siglo XXI será el ámbito de discusiones más prolífico

¹³⁴ Vid. *OSCE/Quinta Reunión del Consejo Ministerial*, Budapest, 1995; Decisiones.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ OSCE-MC(5),DEC/2.

en el seno de la OSCE durante los años 1996 y 1997¹³⁷, en especial, con motivo de las reuniones preparatorias de la RR de Lisboa.

c. Lisboa (diciembre 1996)

La seguridad de la Europa de la post-guerra fría tampoco nacerá de lo decidido en la RR de Lisboa (2-3 de diciembre 1996), la primera reunión de la etapa como OSCE. La RR llevada a cabo en la capital portuguesa, así como la la RJEG de la OSCE fueron, al igual que ocurrió en Budapest, reuniones desleídas y mediatizas por los acontecimientos internacionales. Por primera vez en la historia de la OSCE, estuvieron ausentes de las RJEG los presidentes ruso y estadounidense¹³⁸, dejando en manos de sus respectivos vicepresidentes, GORE y CHERNOMIRDIN, la dirección del debate para fijar un modelo de seguridad europeo.

La ampliación de la Alianza Atlántica hacia el Este fue nuevamente el telón de fondo de la reunión. A lo que hay que sumar los problemas internos de la Federación Rusa, el paulatino aislamiento de sus antiguos aliados del Tratado de Varsovia e incluso la rivalidad con otras repúblicas ex-soviéticas.

¹³⁷ Sobre el tema vid. el excelente número monográfico de la revista *Helsinki Monitor* (1996), vol. 7, núm. 3; dedicado al modelo de seguridad. Entre los trabajos más significativos que la mencionada revista incluye, se destacan los de J. BORAWSKI y B. GEORGE (1996) "The OSCE in Transition: A preliminary agenda for Lisbon and beyond", pp. 11-19; M. MIHALKA (1996) "Building consensus: The Security Model in light of previous security arrangements in Europe", pp. 20-29; y E. NIEMTZOW (1996) "The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions", pp. 41-51. Fruto de este llamado a debatir "modelos y arquitecturas" de seguridad en Europa es el excelente informe realizado y distribuido a las distintas delegaciones de los participantes en la OSCE por el SIPRI, en octubre de 1996; vid. STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (1996) "Final Report of the Independent Working Group on a "Future Security Agenda for Europe", *Helsinki Monitor*, vol. 7, núm. 4, pp. 75-88.

¹³⁸ Se recuerda que el presidente ruso, YELTSIN, se encontraba convaleciente de una delicada operación, circunstancia que fue aprovechada por el presidente estadounidense, CLINTON, para "justificar" su no asistencia a Lisboa. No asistencia criticada por algunos países europeos, entre ellos Francia.

El Documento de Lisboa¹³⁹ aparece como un documento que se podría catalogar de "conciliador" de las diferentes posturas de los estados participantes en el seno de la OSCE. La inclusión de una Declaración sobre el Modelo de Seguridad para la Europa del siglo XXI parece corroborar esta aseveración. En efecto, la mencionada declaración contempla la posibilidad de establecer una Carta de Seguridad Europea con bases jurídicas (especie de Constitución) en el seno de la Organización, pero deja para el futuro su posible diseño¹⁴⁰. La elaboración de esta Carta, propuesta por Francia, aparece como una solución a medio camino entre la pérdida de interés por parte de los rusos en la OSCE, al no avanzar sus propuestas de reestructuración para la Organización y los intereses de la Alianza por incorporar, a corto plazo, a checos, polacos, y húngaros a su estructura. La Carta es vista como una "compensación moral" a la Federación Rusa, ante la factible ampliación de la OTAN hacia el Este¹⁴¹.

El Documento de Lisboa consta de una declaración de carácter general sobre el estado de los compromisos adquiridos en su seno y de una declaración específica sobre el modelo de seguridad para Europa, al que ya se ha hecho referencia. Además, y he aquí el logro más sustantivo de la RR de Lisboa, el Documento incluye la renovación del Tratado de Limitación de Armas Convencionales y, también, en el ámbito de la seguridad, una estructura para el control de armamentos¹⁴².

En el ámbito de la dimensión humana y como consecuencia de una propuesta alemana, la OSCE contará en fecha próxima con la figura de un representante para la libertad de los medios de comunicación. La misión de este representante será la de

¹³⁹ Hay que destacar que por primera vez en una RR el documento final surgido no merece un título, representativo para el documento, como en el caso de Helsinki (1992) *Los Desafíos del Cambio* y Budapest (1994), *Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era*.

¹⁴⁰ OSCE/Documento de Lisboa (1996), Declaración sobre un Modelo de Seguridad Común y Global para Europa en el siglo XXI, parág. 11.

¹⁴¹ Vid. *El País*, 4 de diciembre de 1995, p. 5.

¹⁴² OSCE/Documento de Lisboa (1996), Capítulo III y Apéndice.

ayudar a potenciar en los países de la Europa central y oriental la libertad de los medios de comunicación en el marco de la defensa de los derechos humanos¹⁴³.

Por último, y como otro ejemplo de la repercusión de los acontecimientos en el seno de la Organización, cabe mencionar, que los conflictos en el Cáucaso estuvieron a punto de bloquear el texto del Documento de Lisboa. La inclusión en el Documento, a modo de anexo, de los principios sostenidos por la Conferencia de Minsk para la posible solución de la crisis de Nagorni-Karabaj, entre ellos la integridad territorial de Azerbaiyán, fue rechazada por Armenia. Se llegó a una solución de consenso para evitar el bloqueo armenio, permitiendo que, y también a modo de anexo, se incluyese una declaración de Armenia sobre el tema¹⁴⁴.

d. Copenhague (diciembre 1997)

El sexto y último CM tuvo lugar en Copenhague (18 y 19 de diciembre de 1997). Las decisiones adoptadas en este Consejo aparecen bajo el epígrafe "Resumen del PEE de la OSCE" que, como se recuerda, es la modalidad decidida, desde la RR de Budapest para que el Consejo informe sobre la evaluación de los compromisos adquiridos en los distintos ámbitos de la Organización.

Las decisiones adoptadas por este CM pueden ser sistematizadas en tres grandes apartados. El primer apartado hace referencia a los conflictos y a las crisis en las que la OSCE está presente y que confirman su papel en el ámbito de la prevención y como instrumento de paz. En este sentido, hay que mencionar, una vez más, la labor desempeñada por la OSCE en el marco de los Acuerdos de Paz de Dayton para Bosnia-Herzegovina. La Organización no sólo contribuye al proceso de estabilización de los acuerdos alcanzados, sino que es la responsable de la implementación de las MFCS estipuladas a partir de los Acuerdos de Paz. El CM

¹⁴³ Ibid., Declaración I, parág. 11.

¹⁴⁴ Ibid., Anexo 2.

decidió prorrogar el mandato de la misión OSCE, establecida en el CM de Budapest y, a fin de gestionar y evaluar el cumplimiento de las MFCS mencionadas, designó un Representante Especial de la Organización para llevar a cabo tales tareas¹⁴⁵. Asimismo la OSCE, por medio de este documento, hizo saber, en función del "Informe GONZALEZ"¹⁴⁶, su preocupación por la situación en algunos territorios de la actual Yugoslavia, en particular Kosovo, y lamentó que las autoridades de Belgrado hubiesen prohibido la entrada de un representante del ACMN a dicha provincia para evaluar la situación de la población de origen albanés. El Resumen del PEE menciona también otras áreas en las que la OSCE está llevando actividades encaminadas a lograr soluciones pacíficas a los problemas allí presentes, Albania ("Informe Vranitzky")¹⁴⁷, Chechenia, Georgia, Moldova, Nagorni-Karabaj y Tayikistán.

El segundo apartado se centra en decisiones de orden institucional adoptadas por el CM. Así, hay que mencionar, como un paso más en ese proceso de centralización y fortalecimiento de instituciones, el hecho que se decidiese otorgar

¹⁴⁵ Vid. *OSCE/MC(6).DEC/I* (1997) Diario 2, 19 de diciembre.

¹⁴⁶ En diciembre de 1996, el ex- presidente de gobierno español, GONZALEZ, fue enviado, como representante personal del PEE de la OSCE a la República Federal de Yugoslavia. El objetivo del representante del PEE fue elaborar un informe sobre el cumplimiento de los compromisos en el ámbito de la consolidación y fortalecimiento de la democracia de la Carta de París, firmada por la entonces República Federativa Socialista de Yugoslavia; vid. "Informe presentado al Presidente en Ejercicio por su Representante Personal, Sr. Felipe González Márquez, sobre su visita a Belgrado", *OSCE/PC* (1997) Sesión extraordinaria, Diario 96, 3 de enero. El CM de Copenhague manifestó su preocupación por los pocos esfuerzos llevados a cabo por las autoridades de Belgrado para llevar a cabo las recomendaciones del "Informe González" dirigidas a un mejor cumplimiento de los compromisos de la OSCE.

¹⁴⁷ Como consecuencia de los sucesos acaecidos en la primavera de 1997 en Albania, la OSCE encomendó al PEE la confección de un informe sobre la situación albanesa y el cumplimiento de los compromisos alcanzados en el marco de la OSCE por este país, presente en la Organización desde junio de 1991. El ex-canciller austriaco, VRANITZKY, fue el encargado, en tanto que Representante Personal del PEE, de la redacción del mencionado Informe. En base a los resultados del "Informe Vranitzky", la OSCE emitió una serie de directrices (redacción de una nueva Constitución, respeto de la libertad de los medios de comunicación, libertad de asociación, etc.) encaminadas a paliar la situación de inestabilidad de este estado balcánico. Vid. "Informe al Presidente en Ejercicio de su Representante Personal, Dr. Vranitzky, sobre su visita a Tirana", *OSCE/PC* (1997) Diario 105, 13 de marzo.

más capacidad operacional a la Secretaría de la OSCE con sede en Viena. A tal fin se encomendó al CoP el establecimiento de un grupo informal de expertos para el estudio y la creación de medidas destinadas a tal cometido¹⁴⁸. Un hecho relevante en el proceso de apuntalar instituciones fue la adopción de la figura del *Coordinador de la OSCE en actividades económicas y medioambientales*, localizada en la Secretaría de Viena, para la coordinación (junto con el CoP) de los aspectos económicos, sociales y medioambientales de la seguridad. Asimismo, en la línea institucional, finalmente, se nombró un *Representante para la libertad de los medios de comunicación* (a partir del 1 de enero de 1998), figura creada a propuesta alemana tras la RR de Lisboa. Tal nombramiento recayó en el diplomático alemán DUVE. Por otra parte, el CM de Copenhague encargó a la OIDDH, institución básica en el ámbito de la dimensión humana, la organización de una Conferencia regional sobre una de las cuestiones que más preocupa en el seno de la OSCE, la de los refugiados y desplazados involuntarios en el ámbito de la CEI.

El tercer apartado hace referencia a la Carta-Documento sobre Seguridad Europea ("Document-Charter on European Security"). El CM decide dar las líneas básicas que guiarán el desarrollo de la futura Carta de Seguridad para Europa. El objetivo de esta Carta, una reivindicación rusa desde la desaparición de la lógica bipolar, consiste en actuar como verdadera "Constitución" en el ámbito de la seguridad. Basada en los principios del proceso de Helsinki, e íntimamente vinculada al Modelo de Seguridad que se elabora en el seno de la OSCE, la futura Carta deberá abordar un tema fundamental en la Europa post-bipolar: la coordinación y la cooperación entre las distintas organizaciones de seguridad¹⁴⁹.

El informe del PEE concluye, y este hecho comienza a ser habitual en el seno de la OSCE, con una serie de declaraciones interpretativas de Chipre, Grecia,

¹⁴⁸ OSCE/MC(6).DEC/3 (1997), Diario 2, 19 de diciembre.

¹⁴⁹ Vid. "Common Concept for the Development of Cooperation between Mutually Reinforcing Institutions", OSCE/MC(6).DEC/5 (1997), Diario 2, 19 de Diciembre, Anexo 1.

Turquía y la ARYM. De esta forma los estados mencionados dejan constancia de sus reivindicaciones de identidad en el caso macedónico (la ARYM se autodenomina República de Macedonia) y de los viejos conflictos que enfrentan a turcos y griegos, en territorio chipriota.

El presente apartado se iniciaba con una reflexión realizada por KOKKINIDES¹⁵⁰, quien aseveraba que los resultados obtenidos en los últimos encuentros de la OSCE aparecían como una "oportunidad perdida para la seguridad". De ahí que el balance de esta tercera y última etapa del proceso de institucionalización de la OSCE sea una valoración de dicha reflexión. La valoración se realiza desde una doble perspectiva, la de los aspectos internos de la Organización y la de su acción exterior.

A nivel interno, el período 1995-1997, muestra una OSCE intensamente ocupada en consolidar el proceso de institucionalización iniciado en 1990. A esta institucionalización, que ha absorbido gran parte de las energías de la Organización, debe sumarse otro elemento más que condicionará a la OSCE en la "búsqueda de su identidad" y de su papel en la Nueva Europa: el cambio de dirección en la dinámica (descentralización-centralización) de transformación. En efecto, si en las etapas 1990-1992 y 1992-1994 predomina la descentralización de las nuevas instituciones creadas (Praga, Viena, Varsovia), y los centros de decisión no tienen carácter permanente; en la etapa 1995-1997 se intenta revertir esa situación. Es decir, se intenta ir dotando a la OSCE de las cualidades de una organización internacional (creación de una nueva Secretaría, un Secretario General, un órgano permanente de decisiones, etc.). En consecuencia existe una OSCE doblemente ocupada. Una OSCE ocupada en nacer al mundo internacional como organización y dejar de ser un proceso diplomático y una OSCE ocupada en subsanar sus errores de crecimiento.

A nivel externo, y a pesar de los condicionamientos internos señalados, la

¹⁵⁰ KOKKINIDES (1995), op. cit., p. 88.

OSCE ha sido en el período considerado la organización internacional más activa en el área que cubre. Así, haciendo gala de su calidad de negociación "gigogne", pero fundamentalmente en función de la noción de seguridad global presente en su seno, la OSCE ha ido incorporando a su agenda de trabajo la mayor parte de los conflictos y de las crisis surgidas en suelo europeo en este período (Albania, Chechenia, Tayikistán, ARYM, etc.).

En función de las dos dimensiones descritas, y valorando el alcance de la reflexión de KOKKINIDES, se considera que esta etapa en la vida de la OSCE no ha sido una oportunidad perdida para la seguridad desde la óptica de la Organización. En todo caso se podría hablar de una oportunidad poco aprovechada.

El resultado final de esta "crónica de un itinerario" o "búsqueda de identidad" en el proceso de institucionalización de la OSCE es un entramado complejo de instituciones y de mecanismos que se abordan en el apartado siguiente.

3. Mecanismos de consulta, instituciones y mecanismos OSCE

Las constantes transformaciones operadas en el seno de la OSCE, en el período 1990-1997, dieron lugar a la conformación de un nuevo entramado de mecanismos e instituciones en la Organización. Entramado que al que se suman los pocos mecanismos, debe recordarse la simplicidad del proceso de Helsinki, que existían de la antigua OSCE. El resultado final de ese entramado es un todo complejo, en especial, por el elevado número de partes con las que cuenta. A fin de sistematizar la complejidad de este todo que es la OSCE, el presente estudio se ha dividido en tres grandes apartados. El primero es el de los mecanismos de consulta, en los que recae la responsabilidad de orientar y de decidir las actividades de la Organización. El segundo apartado aborda las instituciones encargadas de llevar a cabo las actividades de la OSCE. El tercer apartado se centra en el análisis de los denominados "mecanismos OSCE" que, a diferencia de los anteriores, se caracterizan por gozar de cierta autonomía en su dinámica de puesta en marcha y aplicación de los compromisos

OSCE.

La sistematización de los mecanismos de consulta y de las instituciones (término que abarca las instituciones permanentes, los cargos unipersonales y ciertas reuniones especiales) se ha realizado en base a las decisiones adoptadas con motivo de la Cumbre de París (noviembre de 1990); la Reunión de Continuidad de Helsinki (julio de 1992); las Reuniones de Revisión de Budapest (diciembre 1994) y Lisboa (diciembre 1996); y los Consejos de Praga (enero 1992), Estocolmo (diciembre 1992), Roma (diciembre 1993) y Budapest (diciembre 1995). La sistematización de los mecanismos de la OSCE (entendidos como el conjunto de procedimientos y actividades que se desarrolla en distintas fases) se ha efectuado en base a los documentos arriba mencionados y a otros que son productos de las reuniones anexas (encuentros especializados) de la Organización. En ese sentido hay que mencionar los encuentros llevados a cabo en el ámbito de la dimensión humana, de la seguridad y del arreglo pacífico de controversias¹⁵¹.

3.1. Mecanismos de consulta

Los mecanismos de consulta entre los participantes de la OSCE son: a. las Reuniones de Revisión; b. las Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno; c. el Consejo de Ministros; d. el Consejo Superior e. el Consejo Permanente y f. el Presidente en Ejercicio.

a. Las Reuniones de Revisión (RR)

¹⁵¹ El tema ha sido abordado en G. BARBERINI y RONZITTI (eds.) (1995) *La nuova Europa della Csce*, Milan, Franco Angeli, E. GRECO (1995) "The OSCE after the Budapest Summit: The Need for Specialization", *The International Spectator*, vol. xxx, núm. 2, pp. 3-20 y N. RONZITTI (1993) "The Conference on Security and Cooperation in Europe and its Institutions", *The International Spectator*, vol. xxviii, núm. 1, pp. 31-46. En el ámbito español vid. E. CAMBON CRESPO (1997) *Seguridad y Cooperación en Europa. De Conferencia a Organización*, Madrid, CEES Ediciones.

Las RR, antes denominadas de continuidad o de seguimiento¹⁵², son las encargadas de examinar a nivel global el conjunto de actividades de la OSCE, incluida la discusión sobre el cumplimiento de dichas actividades.

En esta nueva OSCE, las RR tienen lugar cada dos años son de carácter práctico y de breve duración¹⁵³ (no más de tres meses, a menos que se acuerde lo contrario). Estas reuniones siguen constituyendo el medio más importante de evaluación y de reflexión dentro del proceso, como lo han demostrado las reuniones de Helsinki II (julio de 1992), de Budapest (diciembre 1994) y de Lisboa (1996). En la primera se introdujeron cambios para potenciar la Conferencia en el campo de la diplomacia preventiva, en la segunda se decidió cambiar la denominación de Conferencia por la de Organización y la tercera fue el punto de partida para la redacción de una Carta de seguridad europea.

b. Las Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno (RJEG)

La CP institucionalizó las RJEG de las que hasta entonces sólo se habían realizado dos: la de Helsinki, de 1975, con motivo de la firma del Acta Final y la Cumbre de París, de 1990, que dió lugar a la adopción de dicha Carta. En el anexo del citado documento se establece la periodicidad de los encuentros al más alto nivel, otorgándoles el carácter de bianuales. La función de las RJEG, que se celebran coincidiendo con las RR, es explicitada con más precisión en el documento de Helsinki II. Así se habla de capacidad para establecer prioridades y dar orientación al máximo nivel político dentro de la OSCE. Desde la firma de la CP han tenido lugar tres RJEG, la de Helsinki II en 1992, la de Budapest en 1994 y la de Lisboa de

¹⁵² Como se ha mencionado, a partir de la Reunión de Continuidad de Helsinki estas Reuniones pasan a llamarse de Revisión. La primera Reunión de Revisión de la OSCE ha sido la de Budapest (1994).

¹⁵³ Esta circunstancia, la duración, diferencia a las nuevas reuniones de revisión de las "antiguas" de continuidad. No olvidemos la "longevidad" de las reuniones de Madrid (1980-1983) y de Viena (1986-1989).

1996.

Tanto las RJEG como las RR, especialmente estas últimas, constituyen los dos únicos vestigios de consultas políticas que existían entre los participantes de la antigua OSCE. Sin embargo, no hay que olvidar el carácter *ad hoc* que tenían dichas reuniones.

c. El Consejo de Ministros

Los ministros de asuntos exteriores de los estados participantes en la OSCE¹⁵⁴ se reúnen como Consejo, por lo menos, una vez al año¹⁵⁵. El CM es el foro central de consultas políticas, ya que es el órgano rector y de decisión de la OSCE. Al CM le compete el examen de las cuestiones relativas a la OSCE, la responsabilidad de su cumplimiento y la adopción de las decisiones apropiadas para tal fin. Además es el encargado de la preparación de las REJG y de la ejecución de las tareas y de las decisiones que se tomen en las mismas.

Desde el inicio del proceso de institucionalización de la OSCE han tenido lugar seis CM. El de **Berlín** (19-20 de junio 1991) fue el primero que tuvo lugar en una Europa transformada y que vio afectado su desarrollo por la crisis yugoslava, tal como se ha visto. El CM de Berlín, confirmando esa dinámica acción/reacción entre acontecimientos internacionales e institución que crea instrumentos para actuar ante ellos, adoptó un mecanismo de consulta y cooperación en relación con las situaciones

¹⁵⁴ Los ministros de asuntos exteriores de los estados participantes en la OSCE se habían reunido en dos ocasiones con anterioridad a la firma de la Carta de París. La primera tuvo lugar en Helsinki en 1985 (30 de julio-1 de agosto) para conmemorar oficialmente el décimo aniversario de la firma del Acta Final de Helsinki. Esta reunión no generó ningún tipo de documento de clausura. El segundo encuentro se produjo en Nueva York en 1990 (1-2 de octubre), y su objetivo fue la realización de consultas para la preparación de la Cumbre de París. En esta ocasión sí hubo una declaración que versó fundamentalmente sobre la crisis del Golfo, vid. *CSCE/Declaración sobre la crisis en el Golfo* (1990). Para más detalles sobre estas reuniones vid. BLOED (1993), op. cit., pp. 102-103.

¹⁵⁵ El Documento de Budapest establece que, por regla general, el Consejo de Ministros se reunirá a finales del mandato de cada presidencia, vid. *CSCE/Documento de Budapest. Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era*, (1994), Decisiones, Capítulo I, parág. 16.

de emergencia, denominado genéricamente como *Mecanismo de Berlín*.

El segundo CM de la OSCE¹⁵⁶, el de Praga (30-31 de enero de 1992) significó un paso más en la adaptación de la OSCE a las nuevas circunstancias europeas y sus decisiones tuvieron un contenido de naturaleza más sustantiva. Durante el encuentro en la capital checa tuvo lugar la incorporación formal y masiva al proceso OSCE de diez de las nuevas repúblicas de la CEI. Esta incorporación confirió a la OSCE el carácter de diálogo euroasiático-atlántico. Pero quizá lo más significativo de este CM fueron las decisiones adoptadas en el campo de la seguridad y de la dimensión humana. En el campo de la seguridad los participantes en el proceso OSCE explicitaron, una vez más, su voluntad de que el desarrollo de la OSCE partiera de un concepto global de la seguridad, afirmando así el vínculo existente entre las tres canastas o cestos temáticos del proceso. En el ámbito de la dimensión humana se introdujo el "consenso-menos-uno"¹⁵⁷. Si bien es un principio limitado, el mismo fue aplicado en ocasión de la Reunión de Continuidad de Helsinki, permitiendo la suspensión de participación de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

El 24 de marzo de 1992, antes de la apertura de la Reunión de Continuidad de Helsinki, tuvo lugar en esa ciudad la **Primera Reunión Adicional del Consejo de**

¹⁵⁶ El 10 de setiembre de 1991, con ocasión de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la OSCE, se produjo una Reunión "Suplementaria" del CM. Este encuentro, que apenas duró quince minutos, tuvo como objetivo la incorporación de los estados bálticos recientemente declarados independientes (Estonia, Letonia y Lituania) como participantes en la OSCE. Esta reunión adicional se realizó inmediatamente después del golpe de estado de agosto de 1991 en la URSS. El fin fue evitar la oposición soviética a la incorporación de los bálticos en la Conferencia.

¹⁵⁷ En el *CSCE/Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE* (1992), sección IV, párag. 16, se establece que "Con el fin de seguir desarrollando la capacidad de la CSCE de salvaguardar los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho por medio medios pacíficos, el Consejo decidió que el propio Consejo o el Comité de Altos Funcionarios, en caso necesario sin el consentimiento del Estado interesado, pueda adoptar medidas adecuadas en casos de violaciones claras, graves y no corregidas de los compromisos pertinentes de la CSCE. Estas medidas consistirían en declaraciones políticas u otras medidas políticas aplicables fuera del territorio del Estado en cuestión. Esta decisión se entenderá sin perjuicio de los mecanismos existentes de la CSCE".

la CSCE¹⁵⁸. Este encuentro se convocó para tratar la grave situación de Nagorni-Karabaj, adoptándose la decisión de establecer una conferencia de paz bajo los auspicios de la CSCE¹⁵⁹.

El tercer CM tuvo lugar en **Estocolmo** (14-15 de diciembre de 1992)¹⁶⁰. El Documento surgido en Estocolmo da indicios de la amplísima gama de actividades de la OSCE en la configuración de la Nueva Europa. Las decisiones del CM hacían referencia a los problemas regionales (antigua Yugoslavia, estados bálticos, Moldova, Georgia, Tayikistán, Nagorni-Karabaj), al desarrollo institucional de la OSCE (se designa al Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y se crea el cargo de Secretario General de la OSCE) y al establecimiento de una **Convención Relativa a la Conciliación y al Arbitraje** en el seno de la CSCE¹⁶¹.

Con motivo del cuarto CM de la OSCE, reunido en **Roma** (1 de diciembre de 1993), se adoptaron dos textos finales: un conjunto de decisiones y un comunicado titulado "La CSCE y la Nueva Europa - Nuestra Seguridad es Indivisible". En lo que respecta a las decisiones, lo más destacado fue el reforzamiento de las instituciones de la OSCE. En este sentido, se decidió la institucionalización del CAF-Grupo de Viena, que se convirtió en el Comité Permanente, ahora Cop, primer mecanismo de

¹⁵⁸ De esta manera se denomina formalmente la reunión. Si bien ya había habido una reunión de este tipo en Moscú (1991), la de Helsinki, aparece en los documentos de la OSCE bajo el epígrafe de "Primera Adicional", mientras que la otra con la denominación de "Suplementaria".

¹⁵⁹ Como se ha mencionado, los ministros acordaron que la conferencia se celebrase en Minsk como foro permanente de negociaciones para un arreglo pacífico de la crisis. También durante esta Reunión Adicional del Consejo se incorporaron a la OSCE en calidad de participantes Croacia, Eslovenia y Georgia, vid. *CSCE/Primera Reunión Adicional del Consejo de la CSCE. Resumen de Conclusiones*, (1992), sección I, parág. 2; sección II, parágs. 8 y 9 y Anexos 1, 2 y 3.

¹⁶⁰ A este CM, que era el primero que se realizaba tras de la incorporación de las ex-repúblicas soviéticas a la OSCE, asistieron sólo 49 estados; Yugoslavia tenía suspendida su participación desde la Reunión de Helsinki II; Tayikistán y Uzbekistán no enviaron representantes. De estos 49 estados, solamente 43 estaban representados a nivel de ministros de asuntos exteriores. Para un estudio detallado del desarrollo del Consejo vid. C. ALTERMATT (1993) "The Stockholm Meeting of the CSCE Council", *Helsinki Monitor*, vol. 4, núm.1, pp. 5-11.

¹⁶¹ *CSCE/Tercera Reunión del Consejo. Resumen de las Conclusiones. Decisión sobre Arreglo de Controversias por Medios Pacíficos* (1992), sección 5, parág. b.

consulta de carácter semi-permanente de la Conferencia. Pero también se inició, como se ha manifestado, un proceso de centralización administrativa por medio de la creación de la Secretaría de la OSCE en Viena. Asimismo, se adoptaron decisiones en materia de reclutamiento y designación del personal, así como de la capacidad jurídica de las instituciones de la CSCE¹⁶².

Con respecto al segundo texto, "La CSCE y la Nueva Europa - Nuestra Seguridad es Indivisible", el CM reafirmaba su preocupación por los conflictos que tenían lugar en el ámbito de la OSCE, subrayando la importancia de la cooperación de la OSCE con otras instituciones, en especial Naciones Unidas, para la gestión de los mismos. De igual modo, se acogía con satisfacción la creación de un "Pacto de Estabilidad" (iniciativa de los Doce) y la "Asociación para la Paz" (iniciativa de la OTAN), como vías para la prevención de los conflictos¹⁶³.

El quinto CM tuvo lugar en **Budapest** (8 de diciembre de 1995). Es el primero que se realizaba en el seno de la ahora denominada formalmente Organización. Este CM de Budapest se destaca de los demás por haber adoptado un documento sumamente modesto. El mismo hacía referencia a las actividades de la OSCE en Bosnia-Herzegovina (la OSCE como organizadora de las elecciones en esa república) y en Nagorni-Karabaj (mencionando una vez más la casi exclusividad de la OSCE en la gestión del conflicto). El hecho más relevante del documento adoptado es el énfasis puesto en la necesidad de obtener logros sustantivos en la elaboración de un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI.

¹⁶² De acuerdo al informe de un grupo *ad hoc* de expertos jurídicos los ministros decidieron que los estados participantes en la OSCE, y siempre a tenor de sus exigencias constitucionales, otorgaran privilegios e inmunidades a las instituciones de la OSCE y a los miembros de las misiones de la OSCE, vid. *CSCE/La CSCE y la Nueva Europa. Nuestra Seguridad es Indivisible*, (1993), sección VII, parág. 11.

¹⁶³ Para más detalles sobre este Consejo, vid. V.Y. GHEBALI (1994) "The CSCE after the Rome Council Meeting. An Institution Still in the Making", *Helsinki Monitor*, vol. 5, núm. 1, pp. 75-81. Sobre la presidencia italiana de la CSCE vid. E. GRECO (ed.) (1995) *L'Europa senza muri: le sfide de la pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*, Milan, Franco Angeli.

El sexto, y último, CM se celebró en **Copenhague** (18 y 19 de diciembre 1997). Lo más significativo de este CM fueron las decisiones adoptadas a nivel institucional y las relativas a la redacción de una Carta Europea de Seguridad. Las primeras decisiones confirmaron y afianzaron ese proceso de centralización administrativa iniciado en el seno de la Organización. A modo de ejemplo, se puede citar la concesión de más capacidad operacional a la Secretaría de Viena y la creación de nuevas figuras dentro de la OSCE (un Coordinador de las actividades económicas y el Representante para la libertad de los medios de comunicación). Las decisiones respecto a la elaboración de una futura Carta de Seguridad van encaminadas a la "codificación" de principios y de normas de seguridad para la Europa del 2000.

d. El Consejo Superior

El Consejo Superior, sucesor del Comité de Altos funcionarios (CAF) está constituido por representantes de todos los estados participantes, es el encargado de preparar las reuniones del CM y de ejecutar sus decisiones, según la CP. El antiguo CAF, se reunía como mínimo una vez cada tres meses, el ahora CS se reúne en Praga dos veces al año como mínimo. El CS tiene, asimismo, atribuciones para analizar cuestiones de actualidad dentro del ámbito que incumbe a la OSCE y para tomar decisiones que pueden adoptar la forma de recomendaciones al CM¹⁶⁴. Es el órgano encargado de examinar la labor de la Organización, incluidas sus relaciones con otros foros internacionales¹⁶⁵.

El CS es responsable de la preparación del orden del día de las reuniones del CM a partir de las sugerencias presentadas por los estados participantes. Mientras que el CM no está reunido, el CS actúa como agente del mismo para tomar decisiones. El CS es el mecanismo de consulta más "polifuncional" que existe en la OSCE.

¹⁶⁴ Este Consejo Superior también examina y establece directrices políticas y directrices presupuestarias generales.

¹⁶⁵ La CP no explicitaba demasiado las funciones del CS. Dichas funciones aparecieron formuladas, de forma más clara y detallada, en el documento suplementario de la mencionada Carta.

Aparte de las funciones y competencias descritas, en el seno del CS se convocan las reuniones de emergencia según lo establecido por el Mecanismo de Berlín. Además es el mismo CS el que, una vez al año, se convierte en Foro Económico de la OSCE. Los encuentros del CS, que se celebran en Praga¹⁶⁶, están presidido por el representante del país que haya ejercido la presidencia del CM precedente.

Con motivo de la Reunión de Continuidad de Helsinki de 1992 se ampliaron las competencias del entonces CAF, en particular en el área de la diplomacia preventiva (pronta alerta y acción preventiva)¹⁶⁷ y en la gestión de las crisis¹⁶⁸. El CM de Estocolmo decidió reforzar el papel de CS, estableciendo en Viena el denominado CAF-Grupo de Viena, que debía reunirse regularmente (cada semana) en los períodos entre sesiones del CS. A lo largo de la etapa estudiada en este trabajo (1990-1997), el CS ha ido incorporando, poco a poco, temas a su agenda ampliándola de manera considerable. Así, en las reuniones del CS se tratan desde cuestiones mínimas, de orden administrativo, hasta cuestiones de gran envergadura, como las que se relacionan con las graves crisis y los conflictos que están presentes en el espacio OSCE¹⁶⁹ (por ejemplo en los casos de Nagorni-Karabaj y la antigua Yugoslavia).

¹⁶⁶ Teóricamente estas reuniones del CS debían desarrollarse en la Secretaría de Praga, que le brinda el apoyo administrativo. En la práctica, y debido al elevado número de participantes, las reuniones tienen lugar en el Palacio Cernin (sede del Ministerio de Asuntos Exteriores checo).

¹⁶⁷ *CSCE/Documento de Helsinki II. Los Desafíos del Cambio* (1992), sección III, parág. 4.

¹⁶⁸ *Ibid.* parágs. 6 y 8.

¹⁶⁹ Para más información sobre el CS vid. C. ALTERMATT (1994) "The Committee of Senior Officials of the CSCE. A chronological synopsis", mimeografiado.